

جـامعة اليـرمـوك
كليـة القــانـون
قسم القانون العام

معوقات الرقابة البرلمانية في النظام الدستوري الأردني

"دراسة مقارنة"

"Barriers to Parliamentary Supervision in the Jordanian Constitutional System"

(A Comparative Study)

إعداد

رفعت سعد التل

إشراف الدكتور

أحمد الضلاعين

2015

بسم الله الرحمن الرحيم

"قالوا سبحانك لا علم لنا إلا ما علمتنا إنك

أنت العليم الحكيم"

صدق الله العظيم

(سورة البقرة : آية 32)

معوقات الرقابة البرلمانية

في النظام الدستوري الأردني

(دراسة مقارنة)

إعداد الطالب

رفعت سعد التل

قدمت هذه الرسالة استكمالاً لمتطلبات الحصول على درجة الماجستير في القانون العام في تخصص القانون الإداري من جامعة اليرموك ، إربد ، الأردن

وافق عليها

د. أحمد عارف الضلاعين .... مشرفاً رئيساً

أستاذ مساعد في القانون الدستوري ، جامعة اليرموك

أ.د. كريم يوسف كشاكش .... عضواً

أستاذ في القانون الدستوري ، جامعة اليرموك

د. عوض رجب الليمون .... عضواً

أستاذ مساعد في القانون الدستوري ، الجامعة الأردنية

تاريخ مناقشة الرسالة

2015 / 1 / 5

الإهــــــداء

. . . إلى روح والدي. . .

. . . رحمه الله واسكنه فسيح جنانه. . .

. . . إلى والدتي . . .

. . . أطال الله في عمرها . . .

. . . براً وإحساناً . . .

. . . إلى روح شقيقتي غادة . . .

. . . رحمها الله واسكنها فسيح جنانه . . .

. . . إلى زوجتي . . . رفيقة دربي . . .

. . . إلى فلذات كبدي . . . بناتي . . .

. . . غادة، ميرا، سارة . . .

الشكر والتقدير

الحمد والشكر لله عز وجل على جزيل نعمه الذي قدرني ومكنني من إنجاز دراستي هذه.

أتقدم بالشكر الجزيل إلى أستاذي الدكتور أحمد الضلاعين ، الذي طوقني شرفاً وعلماً بموافقته الإشراف على رسالتي هذه ، فكان خير الناصح والمرشد والمعين والمشجع ، فقدم لي من وقته وعلمه كل ما كان له بالغ الأثر في مساعدتي على انجاز دراستي ...

كما أتقدم من أعضاء لجنة المناقشة بوافر الشكر والاحترام لقبولهم مناقشة هذه الرسالة وتحكيمها، وما منحوني إياه من وقتهم الثمين ورائهم السديد ، مما سيكون له بالغ الأثر في تصويب العمل وإثرائه، جزاهم الله كلّ خير.

الباحث

رفعت سعد التل

فهرس المحتويات

الموضوع	الصفحة

الموضوع	الصفحة

الملخص

معوقات الرقابة البرلمانية في النظام الدستوري الأردني

" دراسة مقارنة "

إعداد الطالب

رفعت التل

إشراف الدكتور

أحمد الضلاعين

تعتبر الرقابة البرلمانية الناجحة والفعالة وسيلة لا يمكن الاستغناء عنها في تفعيل مبدأ الفصل المرن بين السلطات، ودعم الديمقراطية كون المجلس النيابي هو حامي الحقوق والحريات. **وبالتالي فهي وسيلة للكشف عن المخالفات الدستورية والقانونية التي تنتج عن ممارسة الحكومة لأعمالها وتصرفاتها**، عن طريق أدوات رقابية مرتبة ومتدرجة من الأضعف إلى الأقوى، ويترتب على أقواها سحب الثقة عن الحكومة.

حيث تكمن إشكالية الدراسة في قُصور التنظيم الدستوري والقانوني لوسائل الرقابة البرلمانية على أعمال السلطة التنفيذية، وبالتالي عدم الفعالية المبتغاة من استعمال وسائل الرقابة البرلمانية في التأثير على النهج المتبع من قبل السلطة التنفيذية، **كما وترد الإشكالية إلى تعدد أذرع السلطة التنفيذية وتغوّلها على السلطة التشريعية كونها تمتلك عناصر قانونية ومادية وبشرية، وسيطرتها على مصادر المعلومات**، ممّا استلزم في هذه الدراسة السعي للإحاطة بكافة معوقات الرقابة البرلمانية بغية وضع الحلول لمواجهتها.

حيث خرجت الدراسة بجملة من النتائج؛ منها ما يتعلق بالمُعَوِقات الشكلية للرقابة البرلمانية، حيث لوحظ وجود عوائق شكلية تحول دون قدرة أعضاء البرلمان على القيام بدورهم الرقابي وأبرزها وجود قناعة تولد عنها الشعور بأن الحكومات تفعل ما تشاء بغض النظر عما

يريده البرلمان، وكذلك عدم قدرة أعضاء البرلمان على ممارسة الوظيفة الرقابية بفاعلية ترجع إلى تدني كفاءة وجدارة بعض أعضاء البرلمان أو نقص الخبرة في أساليب الرقابة وأحكام وإجراءات ممارستها. كذلك لوحظ أن ضعف المعارضة ووجود أغلبية برلمانية مستقرة ومتوحدة مؤيدة للحكومات المتعاقبة، قد تؤدي في النهاية إلى توحد السلطات لصالح السلطة التنفيذية.

ومنها ما يتعلق بالمُعَوِقات الموضوعية للرقابة البرلمانية، حيث لوحظ وجود عوائق موضوعية تحول دون قدرة أعضاء البرلمان على القيام بدورهم الرقابي وأبرزها أن الدستورين الأردني والكويتي منحا الحكومة حق التهديد بحل مجلس النواب، كذلك وجدنا أن الدستور الأردني قد خلا من النص صراحةً على اعتبار أن طلب المناقشة العامة والاقتراح برغبة والتحقيق البرلماني من وسائل الرقابة البرلمانية، وإن نص عليهما النظام الداخلي لمجلس النواب الأردني. كذلك وجدنا أن الدستورين الأردني والكويتي؛ وإن تضمنا إباحة التشريعات الفرعية الصادرة عن السلطة التنفيذية كتطبيق حالة الدفاع أو إعلان الأحكام العرفية، أو إصدار القوانين المؤقتة في الأردن "مراسيم الضرورة في الكويت"، إلا أنهما قد اشترطا ضرورة توافر شروط شكلية وموضوعية لتطبيقها وإصدارها.

وخرجت الدراسة بجملة من التوصيات منها: ضرورة تضمين الدستورين الأردني والكويتي نصاً يمنع التهديد بحل مجلس النواب في حال استخدام وسائل الرقابة البرلمانية من قبل البرلمان، كذلك ضرورة تعديل الدستور الأردني بالنص على اعتبار لجان التحقيق البرلماني وطلب المناقشة العامة والاقتراح برغبة من وسائل الرقابة البرلمانية. كذلك ضرورة تعديل الدستور الأردني بإجازة توجيه الاستجواب لرئيس الوزراء أو للوزير المختص، وبالتالي تكريس مبدأ المسؤولية التضامنية للحكومة والفردية للوزير أمام مجلس النواب.

المقدمة

تمهيد:

تعتبر الرقابة البرلمانية من أهم مواضيع القانون الدستوري نظراً لأهميتها في الحياة البرلمانية الديمقراطية، إذ تمثّل محوراً أساسياً في عملية إرساء الديمقراطية وضرورة لازمة لتحقيق سيادة الأمة، ومظهراً من مظاهر التعاون بين السلطتين التشريعية والتنفيذية تحقيقاً لمبدأ الفصل بين السلطات. حيث يقتضي النظام البرلماني المأخوذ به في الدستورين الأردني والكويتي الأخذ بمبدأ الفصل المرن بين السلطات، مما ينبغي بذلك توفير ضمانات لاستقلالية الأجهزة والهيئات التي تباشر كلاً من الوظائف الثلاث، وهذه الاستقلالية لا تتعارض مع ما تقتضيه ضرورة التعاون بين تلك السلطات، بل تعني وجوب فرض المساواة بينها.

ونظراً لاختصاص السلطة التنفيذية برسم وتنفيذ السياسات العامة في الدولة، فيجب أن تكون خاضعةً في ممارسة اختصاصاتها للسلطة التشريعية صاحبة الاختصاص الدستوري في الرقابة التي تقيّد بموجبها الأداء الحكومي وتقيّمه، بهدف عدم السماح لأي سلطة في الانفراد بسلطة الحكم فالسلطة المطلقة مفسدة مطلقة.

لكن يستلزم نجاح العملية الرقابية للسلطة التشريعية أن تتوافر لها قواعد قانونية مُحكمة الصياغة والمضمون، وتوازناً للقوى السياسية بين السلطتين التشريعية والتنفيذية بحيث لا تطغى إحداهما على الأخرى، ممّا يؤدي إلى انهيار مبدأ الفصل بين السلطات وفقدان الاستقرار السياسي في الدولة، وعليه جاءت هذه الدراسة وفقاً للأسلوب التحليلي لدراسة المعوقات التي تعتري الرقابة البرلمانية محاولاً وضع الحلول المقترحة لاجتثاث هذه المعوقات وصولاً إلى رقابة فاعلة.

أهمية موضوع الدراسة:

تبرز أهمية موضوع الدراسة من خلال تبيان أهمية آليات الرقابة البرلمانية كونها وسيلة لضمان استمرارية العلاقة الايجابية بين السلطتين التشريعية والتنفيذية وإرساء التوازن بينهما، حيث تتميز الرقابة البرلمانية باعتبارها ضابطاً لمنع تجاوز الحكومة في ممارسة اختصاصاتها وذلك من خلال الوسائل الرقابية التي تملكها السلطة التشريعية، ويعتبر الأردن والكويت من الدول التي لاقت بها الرقابة البرلمانية اهتماماً واضحاً من قبل المشرع الدستوري، لذا تعتبر دراسة هذه المعوقات فرصة للإضافة وتُعطي المزيد من الوضوح لموضوعها، كما وتعتبر الإحاطة بالمعوقات التي تعتريها ومعرفة أسبابها وتقديم كافة الحلول الناجعة على اعتبار أنها ميزة هامة لهذه الدراسة.

إشكالية الدراسة:

تكمن إشكالية الدراسة في قُصور التنظيم الدستوري والقانوني لوسائل الرقابة البرلمانية على أعمال السلطة التنفيذية، وبالتالي عدم الفعالية المبتغاة من استعمال وسائل الرقابة البرلمانية في التأثير على النهج المتبع من قبل السلطة التنفيذية، كما وترد الإشكالية إلى ضعف مركز الأحزاب السياسية، وتعدد أذرع السلطة التنفيذية وتغوّلها على السلطة التشريعية كونها تمتلك عناصر قانونية ومادية وبشرية، وسيطرتها على مصادر المعلومات يساهم في إفشال وسائل الرقابة البرلمانية وعدم فعاليتها، ممّا استلزم في هذه الدراسة السعي للإحاطة بأهم المعوقات الشكلية والموضوعية للرقابة البرلمانية بغية وضع الحلول لمواجهتها.

تساؤلات الدراسة:

1. ما هو مفهوم الرقابة البرلمانية ، وما هي وسائلها ؟
2. ما مدى كفاية النصوص القانونية الناظمة لوسائل الرقابة البرلمانية ؟

3. ما مدى الرقابة البرلمانية على أعمال الحكومة التحضيرية أو المنجزة، ومدى شمولها للأحكام العرفية وتطبيق حالة الدفاع (حالة الطوارئ) ؟

4. ما هي أهم المعوقات الموضوعية والإجرائية التي تحد من فعالية الرقابة البرلمانية على أعمال الحكومة، وما هي الحلول الواجب إتباعها في مواجهة معوقات الرقابة البرلمانية ؟

منهج الدراسة:

أتبع الباحث في دراسة هذا الموضوع المنهج الوصفي والتحليلي والمقارن، وذلك من خلال استقراء النصوص الدستورية والقانونية المتعلقة بموضوع الدراسة والاستئناس بالنظم البرلمانية المقارنة، مع بيان وتوضيح آراء الفقه الدستوري ودراسة وتحليل النصوص الدستورية والبرلمانية، ومن خلال محاضر مجلس النواب الأردني والكويتي والدراسات والأبحاث ذات العلاقة بالدراسة، وذلك في ضوء ما يقتضيه منهج البحث العلمي وأصوله.

محددات الدراسة:

بناءً على ما تم توضيحه في أهمية الدراسة واشكاليتها ومنهجها العلمي، فإن محددات الدراسة المكانية كانت في الأردن والكويت، كما حددت الدراسة ببحث معوقات الرقابة البرلمانية والسبل المقترحة لمواجهتها في ظل النظام البرلماني الأردني والكويتي، وذلك من خلال دراسة النصوص الواردة في الدستور الأردني لسنة 1952 وأهم التعديلات التي جرت عليه لسنة 2011 ولسنة 2014 وكذلك الدستور الكويتي لعام 1962، هذا بالإضافة إلى الأنظمة ذات العلاقة وأهمها النظام الداخلي لمجلس النواب الأردني لسنة 2013 واللائحة الداخلية لمجلس الأمة الكويتي لسنة 1963، واتجاهات الفقه والقضاء الدستوري في كلا البلدين، وقام الباحث بالاستئناس بأي دستور أو قانون أو نظام آخر حيث ما اقتضت ضرورة البحث ذلك.

مصطلحات الدراسة:

1- **مبدأ الفصل بين السلطات:** هو عدم تركيز وظائف الدولة واختصاصاتها الرئيسية في يد واحدة، بل يجب توزيعها على هيئات عامة متعددة، بحيث تباشر السلطة التشريعية أمور التشريع، وتباشر السلطة التنفيذية مهمة تنفيذ القانون، وتقوم السلطة القضائية بالفصل بالمنازعات التي تطرح عليها بموجب أحكام القانون[1].

2- **النظام البرلماني:** هو النظام الذي يقوم على أساس التوازن والتعاون بين السلطتين التشريعية والتنفيذية، ويقصد من ذلك أن يكون هناك تعاون بين السلطتين وليس الفصل الشديد بينهما، وكذلك التوازن والتساوي بينهما في القوة والاختصاصات[2].

3- **السلطة التنفيذية:** هي أحد مرتكزات النظام النيابي البرلماني، وتتكون من شقين الملك والحكومة، حيث أناطت المادة (26) من الدستور الأردني السلطة التنفيذية بالملك ويتولاها بواسطة وزرائه[3]، فالسلطة التنفيذية في النظام الدستوري الأردني تنقسم إلى الملك والوزراء.

4- **الحكومة:** هي جزءاً من السلطة التنفيذية في النظام الدستوري الأردني، ويقصد بها رئيس الوزراء والوزراء، أي أولئك الأشخاص الذي يعهد إليهم تنفيذ القوانين وإدارة مرافق الدولة[4].

5- **المسؤولية الوزارية السياسية الفردية والتضامنية:** تعني أن بإمكان البرلمان أن يجبر الحكومة على الاستقالة نتيجة تصويت سلبي على طرح الثقة بها وهذه هي المسؤولية

([1]) سليمان الطماوي، النظم السياسية والقانون الدستوري، دار الفكر العربي، القاهرة، 1988، ص468.

([2]) نعمان الخطيب، الوسيط في النظم السياسية والقانون الدستوري، الطبعة الأولى، دار الثقافة للنشر والتوزيع، عمان، 2008، ص375.

([3]) الدستور الأردني، المادة(26) وتنص على:(تناط السلطة التنفيذية بالملك ويتولاها بواسطة وزرائه..)

([4]) نعمان الخطيب، مرجع سابق، ص195.

الوزارية التضامنية[1]. أو محاسبة وزير معين من أعضاء الحكومة وطرح الثقة به لوحدة وهذه هي المسؤولية الوزارية الفردية.

6- **الاستجواب البرلماني:** يعرف بأنه وسيلة مغلظة من وسائل الرقابة البرلمانية تهدف إلى كشف مدى سلامة تصرف الوزير في موضوع مساءلته، وقد يترتب عليه إثارة مسألة طرح الثقة بالوزير أو الوزارة [2].

7- **السؤال البرلماني:** ويقصد به استفسار أو استيضاح عن أمر معين يجهله موجه السؤال، ويوجه السؤال من عضو البرلمان إلى هيئة الوزارة بأسرها أو إلى أحد الوزراء[3].

8- **لجنة تقصي الحقائق والشفافية:** هي لجان تشكل في البرلمان من أجل التحقيق في مسألة ما كنتيجة حتميّة لحق البرلمان في محاسبة الحكومة، وفي حدود اختصاصات البرلمان، بالوقوف على حقيقة الأوضاع المالية أو الإدارية أو الاقتصادية لإحدى المصالح العامة أو وحدات الإدارة المحلية أو القطاع العام، ومدى التزام هذه الجهات بسيادة القانون، ويخرج من نطاق هذه الرقابة الموضوعات المنظورة أمام القضاء أو التي سبق التحقيق بها[4].

9- **طلب المناقشة العامة:** ويُقصد به طرح موضوع ذي أهمية عامة للمناقشة داخل البرلمان، يشترك فيه جميع أعضائه بقصد استيضاح سياسة الحكومة حول هذا الموضوع وتبادل الرأي بشأنه[5].

([1]) كريّم كشاكش، الاستجواب البرلماني في النظام الدستوري الأردني، بحث منشور في مجلة أبحاث اليرموك، سلسلة العلوم الإنسانية والاجتماعية، المجلد العشرون، العدد الرابع (ب)، 2004، ص2343.

([2]) محمد عبد المحسن المقاطع، الاستجواب البرلماني للوزراء في الكويت " دراسة تحليلية نقدية في ضوء أحكام الدستور الكويتي والسوابق البرلمانية"، بحث منشور في مجلة الحقوق الكويتية، جامعة الكويت، ملحق العدد الثالث، السنة السادسة والعشرون، جمادى الآخرة 1423 هـ، سبتمبر 2002، ص11.

([3]) وسيم الأحمد، الرقابة البرلمانية على أعمال الإدارة في النظام البرلماني والرئاسي "دراسة مقارنة"، الطبعة الأولى، منشورات الحلبي الحقوقية، بيروت، 2008، ص22.

([4]) سعيد السيد علي، التحقيق البرلماني "دراسة مقارنة"، دار أبو المجد للطباعة، مصر- الهرم، 2009، ص148.

([5]) ذو الفقار علي رسن وثامر محمد محمد، الرقابة البرلمانية على تنفيذ الموازنة العامة الاتحادية بموجب دستور 2005، مجلة جامعة بابل، العلوم الإنسانية، المجلد 20، العدد 1، 2012، ص50.

10- الاقتراح برغبة: هو دعوة الحكومة للقيام بأي عمل ذي أهمية يدخل في اختصاصها[1].

11- تقديم العرائض والشكاوى: هي حق للأردنيين في مخاطبة السلطات العامة فيما ينوبهم من أمور شخصية أو فيما له صلة بالشؤون العامة بالكيفية والشروط التي يعينها القانون"[2].

خطـة الدراسـة

الفصل التمهيدي : ماهية الرقابة البرلمانية.

المبحث الأول : مفهوم الرقابة البرلمانية.

المبحث الثاني : وسائل الرقابة البرلمانية.

الفصل الأول: المُعَوِقات الشكلية للرقابة البرلمانية.

المبحث الأول: عدم كفاءة بعض أعضاء البرلمان.

المبحث الثاني: وجود أغلبية برلمانية مؤيدة للحكومات المتعاقبة.

المبحث الثالث: صعوبة الحصول على المعلومات.

الفصل الثاني : المُعَوِقات الموضوعية للرقابة البرلمانية.

المبحث الأول: المُعَوِقات الموضوعية المرتبطة بالنصوص الدستورية

المبحث الثاني: المُعَوِقات الموضوعية المرتبطة بالتشريع العادي

المبحث الثالث: المُعَوِقات الموضوعية المرتبطة بالتشريعات الفرعية

الخاتمة

النتائج والتوصيات.

(1) النظام الداخلي لمجلس النواب الأردني لعام 2013، المادة (142).

(2) الدستور الأردني لعام 1952 والمعدل لعام 2011، المادة (17).

الفصل التمهيدي

ماهية الرقابة البرلمانية

تمهيد وتقسيم:

أصبح الطابع المميز للدولة الحديثة قيامها على مبدأ هام هو مبدأ المشروعية، وبذلك وصفت الدولة الحديثة بالدولة القانونية حيث يخضع الحكام والمحكومون للقانون، فالدولة تخضع في تصرفاتها لحكم القانون بمعناه العام، وبالتالي تخضع الإدارة للقانون فيما تأتيه من تصرفات وأعمال، مما يترتب عليه بالتالي حماية الأفراد من تعسف الإدارة[1].

لذلك حرصت بعض الدساتير على أن تنص صراحةً على مبدأ سيادة القانون باعتباره دعامة أساسية للحكم، أما الدستورين الأردني والكويتي وإن لم يفردا باباً مستقلاً لمبدأ سيادة القانون، إلا أنهما أوردا في بعض موادهما الأحكام الأساسية التي يقوم عليها هذا المبدأ مثل: استقلال القضاء وحصانته، حق التقاضي للناس كافه[2]، ضمان الحقوق والحريات للأفراد[3].

كذلك فإن معظم الدول الديمقراطية ومنها الأردن والكويت تأخذ بالنظام البرلماني الذي من أهم خصائصه مبدأ الفصل المرن بين السلطات، حيث يتميز النظام البرلماني في صورته

---

(1) نواف كنعان، الرقابة البرلمانية على أعمال الإدارة العامة "دراسة تطبيقية في ظل التجربة الديمقراطية الجديدة في المملكة الأردنية الهاشمية"، بحث منشور في مجلة دراسات العلوم الإنسانية، الجامعة الأردنية، المجلد 22 (أ)، العدد (2)، نيسان 1995، ص761.

(2) الدستور الأردني لعام 1952 والمعدل لعام 2011، المادة (97) تنص على:(القضاة مستقلون لا سلطان عليهم في قضائهم لغير القانون). المادة (1/101) تنص على: (المحاكم مفتوحة للجميع ومصونة من التدخل في شؤونها). – الدستور الكويتي لعام 1962، المادة (163) تنص على: (لا سلطان لأي جهة على القاضي في قضائه، ولا يجوز التدخل في سير العدالة، ويكفل القانون استقلال القضاء ويبين ضمانات القضاة والأحكام الخاصة بهم وأحوال عدم قابليتهم للعزل). المادة (166) تنص على: (حق التقاضي مكفول للناس، ويبين القانون الإجراءات والأوضاع لممارسة هذا الحق).

(3) الدستور الأردني لعام 1952 والمعدل لعام 2011، الفصل الثاني، المواد (5–23).– الدستور الكويتي لعام 1962، المواد (27–49).

التقليدية بأنه توزيع للسلطة بين هيئات ثلاث: الهيئة التشريعية والهيئة التنفيذية والهيئة القضائية، ولا يتم الفصل بينهما فصلاً مطلقاً، إنما ينشأ تعاون واشتراك في ممارسة بعض الاختصاصات، مما يقيم تأثيراً أو تداخلاً متبادلاً، بحيث يحدث في هذا النظام التوازن بين السلطة التشريعية والسلطة التنفيذية والتسوية بينهما، والفصل بين السلطتين فصلاً نسبياً، هو أقرب إلى المرونة منه إلى الجمود[1].

وتبدو الصلة وثيقة بين الرقابة البرلمانية من ناحية، ومبدأي المشروعية والفصل المرن بين السلطات من ناحية أخرى، ذلك من خلال خضوع السلطة التنفيذية لرقابة البرلمان، حيث تتسع وتتعدد وسائل الرقابة البرلمانية وتمتد أثارها إلى الحكومة بأسرها أو لوزير بمفرده خاصةً في النظام البرلماني، ذلك أن الرقابة البرلمانية تساعد إلى حدٍ كبير على إعلاء كلمة القانون وإعمال مبدأ المشروعية وتفعيل الفصل المرن بين السلطات، حيث تلزم الرقابة البرلمانية السلطة التنفيذية على احترام الدستور والقوانين والالتزام بأحكامها، حيث أن الوزراء في النظام البرلماني مسئولين سياسياً أمام البرلمان، وعن طريق هذه المسؤولية يراقب البرلمان أعمال كل وزارة والمصالح التابعة لها[2].

لذلك سنتحدث في هذا الفصل عن مفهوم الرقابة البرلمانية بتوضيح ماهيتها ووسائلها من خلال المباحث التالية:-

المبحث الأول: مفهوم الرقابة البرلمانية.

المبحث الثاني: وسائل الرقابة البرلمانية

([1]) إيهاب زكي سلام، الرقابة السياسية على أعمال السلطة التنفيذية في النظام البرلماني، عالم الكتب، القاهرة، 1983، ص18.- محمد مقبل البخيتي، الرقابة البرلمانية على أعمال الحكومة في النظام الدستوري اليمني، الطبعة الأولى، المؤلف، صنعاء، 2009، ص56-57.

([2]) نواف كنعان، مرجع سابق، ص763.

المبحث الأول

مفهوم الرقابة البرلمانية

تتمثل الوظائف الأساسية للبرلمان بالوظيفة التشريعية؛ ويقصد بها سن القواعد القانونية المكتوبة، والوظيفية الرقابية التي لها وجهان: المالية والبرلمانية. فالرقابة المالية تبرز من خلال مناقشة مشروع الموازنة العامة وإقرارها وسن القوانين المتعلقة بفرض الضرائب والرسوم، وأما الرقابة البرلمانية فتبرز من خلال حق مراقبة ومحاسبة الحكومة، حيث أكدت الممارسة العملية أهميتها في ضمان مراقبة أعمال الحكومة وتحقيق أهدافها بفاعلية وكفاءة، فالرقابة البرلمانية لها دور وقائي من خلال مراقبة الأعمال الحكومية ومشروعيتها وآخر علاجي يهدف إلى تصحيح الأخطاء[1].

وتعد الرقابة البرلمانية محوراً أساسياً في عملية إرساء الديمقراطية، كونها تقوم على ضبط العلاقة بين السلطتين التشريعية والتنفيذية على أساس التوازن والتعاون فيما بينها[2].

وعلى ذلك؛ سأتناول هذا المبحث وفقاً للمطالب الآتية:

المطلب الأول: تعريف الرقابة البرلمانية

تعد ممارسة الرقابة البرلمانية اختصاص أصيل كفلته الدساتير المقارنة في النظم البرلمانية للسلطة التشريعية، بهدف مراقبة أعمال الحكومة وتقويم السلوك المنحرف وفقاً لتحقيق الصالح العام، فقد أسندت كافة الدساتير للحكومات اختصاصاً أصيلاً في رسم السياسات العامة

---

(1) محمد عبد الكريم عكور، العوامل المؤثرة على الوظيفة الرقابية لمجلس النواب الأردني، المؤلف، عمان، الأردن، 2003، ص57-58.

(2) فيصل الشطناوي، وسائل الرقابة البرلمانية على أعمال السلطة التنفيذية في النظام الدستوري الأردني خلال فترة (2003-2009)،بحث منشور في مجلة جامعة النجاح للأبحاث (العلوم الإنسانية)، مجلد 25(9)، 2011، ص 2349.

وتنفيذها[1]، وبالتالي يسعى البرلمان من خلال الرقابة البرلمانية إلى مراقبة حسن تنفيذ هذه السياسات، فالرقابة البرلمانية تعني المشاركة في العمل وإسداء النّصح ومحاسبة الحكومة إن استوجب ذلك[2] .

خلت الدساتير المقارنة، ومنها الدستور الأردني لسنة (1952) والمعدل لسنة (2011) وكذلك الدستور الكويتي لعام 1962 من تحديد مفهوم الرقابة البرلمانية، مما ترك ذلك مجالاً لبعض الفقهاء الدستوريين والباحثين للاجتهاد في وضع تعريفات لهذا المصطلح، حيث يعرفها البعض بأنها: " سلطة تقصي الحقائق التي يقوم بها البرلمان على أعمال السلطة التنفيذية بغية الوقوف على مدى مطابقتها للدستور، والتحقق من التنفيذ السليم للقواعد العامة، والكشف عن العيوب والأخطاء في تنفيذ الأحكام والأنظمة القانونية، عن طريق وسائل رقابية منظمة، ومحاسبة المقصرين في ذلك، قد تؤدي إلى استقالة الحكومة إذا سحبت الثقة منها"[3].

كما تعرف الرقابة البرلمانية بأنها: "تقصي الحقائق من جانب السلطة التشريعية، لأعمال السلطة التنفيذية للكشف عن عدم التنفيذ الصحيح والسليم للقواعد العامة في الدولة وتحديد المسئول عن ذلك ومساءلته"[4]. بينما ذهب آخر إلى تعريفها بأنها: "وظيفة تقوم بها السلطة

([1]) الدستور الأردني لعام 1952 والمعدل لعام 2011، المادة (1/45) تنص على:(يتولى مجلس الوزراء مسؤولية إدارة جميع شؤون الدولة الداخلية والخارجية ...).- الدستور الكويتي لعام 1962، المادة (123) تنص على: (يهيمن مجلس الوزراء على مصالح الدولة، ويرسم السياسة العامة للحكومة، ويتابع تنفيذها، ويشرف على سير العمل في الإدارات الحكومية).

([2]) مدحت غنايم، وسائل الرقابة البرلمانية على أعمال الحكومة في النظام البرلماني، المركز القومي للإصدارات القانونية، القاهرة، 2011، ص4.

([3]) أحمد الضلاعين، الاستجواب وسيلة من وسائل الرقابة البرلمانية على أعمال الحكومة "دراسة مقارنة- الأردن ومصر"، رسالة ماجستير، جامعة مؤتة، الكرك، الأردن، 2005، ص5.

([4]) إيهاب زكي سلام، مرجع سابق، ص17.

المختصة بقصد التحقق من أن العمل يسير وفقاً للأهداف المرسومة بكفاية وفي الوقت المحدد"[1].

يلاحظ الباحث على هذه التعريفات رغم تعددها؛ أن هنالك أمور مشتركة تجمع عليها، تمثل عناصر الرقابة البرلمانية، من حيث أنها تنصب على رقابة ما تقوم به السلطة التنفيذية من أعمال مخولة لها دستورياً، وهي سلطة لتقصي الحقائق والكشف عن عدم التنفيذ السليم للقواعد والسياسات العامة من خلال فحص الأعمال التنفيذية ومدى مشروعيتها وملاءمتها للأهداف الدستورية والقانونية، وفي حال عدم سلامة هذه الأعمال يتم محاسبة المسئول عن ذلك سواءً كان وزيراً أو الحكومة بأسرها.

المطلب الثاني: أهمية الرقابة البرلمانية

يدلنا التاريخ الدستوري للأنظمة الديمقراطية النيابية على أن الوظيفة المالية الرقابية أسبق في نشأتها من الوظيفة التشريعية للبرلمانات، ذلك أن البرلمانات قامت في أول عهدها للموافقة على الضرائب التي يحتاج إليها الحكام، وتطورت تدريجياً إلى أن أصبح للبرلمان حق الرقابة الكاملة على الشؤون المالية للدولة. ففي بريطانيا التي تعد نموذجاً للنظام البرلماني بدأت بوادر الرقابة البرلمانية في عهد الملك وليم الثالث، نتيجة لانتشار مبادئ السيادة الشعبية والفصل بين السلطات وسيادة القانون، التي انتهت إلى إعلان الحقوق، الذي أصبح بموجبه البرلمان هو المختص بالموافقة على فرض الضرائب واعتماد تقديرات النفقات العامة اعتماداً مسبقاً[2].

(1) فيصل الشطناوي، مرجع سابق، ص2350.

(2) فرحان المساعيد، الرقابة البرلمانية على أعمال السلطة التنفيذية في النظام النيابي الأردني "دراسة تحليلية مقارنة مع الأنظمة السياسية في كل من: انجلترا، مصر، الكويت "، الطبعة الأولى، دار وائل للنشر، عمان، 2011، ص94. – نواف كنعان، مرجع سابق، ص764.

ثم ظهرت بعد ذلك الرقابة البرلمانية على أعمال الحكومة في تنفيذ السياسات العامة وتسيير أمور البلاد، وبرزت أهميتها في أنها لم تعتبر هدفا بحد ذاته، بل وسيلة لتحقيق غاية تتمثل برعاية الصالح العام، حيث يرى بعض الفقهاء الدستوريين والباحثين بأن للرقابة البرلمانية هدفاً عاماً تسعى كافة وسائلها لتحقيقه يتمثل في الاستيثاق من مدى اتفاق أعمال الحكومة مع المصلحة العامة، وهدف خاص تبعاً لنوع الوسيلة المستخدمة كممارسة الرقابة من خلال السؤال فيكون الهدف الاستفسار عن الغامض، ومنها ما يستهدف المحاسبة والاتهام كالاستجواب، معتبرين ذلك مظهراً لقاعدة تخصيص الأهداف في المجال الدستوري[1].

ونظراً لتعدد وتشعب أجهزة الدولة، وزيادة حجمها كماً ونوعاً في جميع المجالات السياسية والاقتصادية والاجتماعية والثقافية والتربوية، ووجود وزارات ومؤسسات وهيئات تشرف على نشاطاتها وتعمل على تحقيق أهدافها. أكد الدستورين الأردني والكويتي والنظام الداخلي لمجلسي الأعيان والنواب واللائحة الداخلية لمجلس الأمة الكويتي، على أهمية قيام مجلس الأمة بمراقبة نشاط السلطة التنفيذية في هذه المجالات ومساءلتها عند الضرورة، وذلك باعتبار أن المسؤولية الوزارية هي أحد المرتكزات الأساسية للنظام البرلماني، وحددت هذه التشريعات جميعها وسائل معينة لهذه الرقابة هي: السؤال والاستجواب والاقتراحات برغبة وطلبات المناقشة والعرائض والشكاوى ولجان التحقيق البرلماني، وكفلة كذلك صحة وسلامة استخدامها وحددت إجراءات ممارستها، وهذه الأمور السابقة جميعها . التي سنأتي على تفصيلها لاحقاً . تعتبر أدوات

([1]) عادل الحياري، القانون الدستوري والنظام الدستوري الأردني، الطبعة الأولى، دون دار نشر، عمان، 1972، ص809.- محمد باهي أبو يونس، الرقابة البرلمانية على أعمال الحكومة في النظامين المصري والكويتي، دار الجامعة الجديدة للنشر، الإسكندرية، 2002، ص14-16.- فرحان المساعيد، مرجع سابق، ص94-95.- نواف كنعان، مرجع سابق، ص764.

رقابية متميزة ومؤثرة في مسيرة الدولة السياسية والاجتماعية والاقتصادية[1]. وكذلك فهي تنبيه البرلمان إلى مواطن القصور التشريعي بهدف إجراء الإصلاحات التشريعية اللازمة، وعليه فتمثل الرقابة البرلمانية قوى ضاغطة كي لا تنفرد السلطة التنفيذية بالحكم[2].

وبذلك فإن أهمية الرقابة البرلمانية تنبع من أهمية العمل البرلماني ذاته، لأن السلطة التشريعية تضم أعضاء منتخبين من قبل الشعب مباشرة، ويمثلون قطاعاً عريضاً من الأمة، ويتمتعون بحقوق وحريات وسلطات وحصانات كبيرة وواسعة، وبذلك تحظى هذه السلطة بوزن سياسي واجتماعي واقتصادي عظيم، وتلعب دوراً مؤثراً جداً في مجال رقابتها على أعمال الحكومة لضبطها وجعلها خاضعة لروابط المشروعية، وإظهار الأخطاء والانحرافات التي قد ترتكبها الحكومة[3].

وختاماً؛ يرى الباحث أن أهمية الرقابة البرلمانية على أعمال الحكومة تتمثل باعتبارها أقوى أنواع الرقابة، حيث تؤدي إلى كشف التجاوزات التي تقع من الحكومية وتصححها، وتصون حقوق وحريات الأفراد، وتكون الحامي لهذه الحقوق والحريات أمام الحكومة.

المطلب الثالث: نطاق الرقابة البرلمانية

يتضمن مبدأ الفصل بين السلطات عدم تدخل سلطة في عمل سلطة أخرى، إلا أنه يجيز التعاون والتبادل في الرقابة بين هذه السلطات، ولكن دون بيان نطاق الرقابة البرلمانية بحيث أظهر التطبيق العملي اتساع مجالات الرقابة البرلمانية وأثرها[4].

([1]) أحمد الضلاعين، الاستجواب وسيلة من وسائل الرقابة البرلمانية، مرجع سابق، ص7.

([2]) فيصل الشطناوي، وسائل الرقابة البرلمانية على أعمال السلطة التنفيذية، مرجع سابق، ص 2351.

([3]) أحمد الضلاعين، الاستجواب وسيلة من وسائل الرقابة البرلمانية، مرجع سابق، ص8.

([4]) ذو الفقار علي رسن وأخر، مرجع سابق، ص42.

فلا خلاف على خضوع كافة الأعمال الصادرة عن السلطة التنفيذية للرقابة البرلمانية، ومن ثم لا محل للتمييز بين العمل السياسي والعمل الإداري، وعلى ذلك يشمل نطاق الرقابة البرلمانية كافة أعمال وتصرفات السلطة التنفيذية: الإيجابية والسلبية، المشروعة وغير المشروعة، العمدية وغير العمدية. فالبرلمان عند ممارسته لوظيفته الرقابية يراقب السياسة العامة للوزراء ويبحث مدى سلامة القرارات والإجراءات الوزارية المختلفة، سواءً تلك التي يتخذها الوزراء داخل وزاراتهم، أو التي يتخذونها لتنفيذ برامج الحكومة أو لتنفيذ الخطة العامة للتنمية الاقتصادية والاجتماعية والثقافية، ليس فقط من حيث مطابقة هذه القرارات والإجراءات للقانون، بل يبحث أيضاً مدى ملاءمتها للظروف الواقعية التي صدرت فيها[1].

ومن مظاهر اتساع نطاق الرقابة البرلمانية كذلك امتدادها لأعمال السلطة التنفيذية غير المنجزة أو التي تكون طور الإعداد والتحضير، وما تنوي الحكومة اتخاذه مستقبلاً أو حتى مجرد التصريحات وإن لم تتخذ شكلاً نهائياً، بحيث تراقب السلطة التشريعية وضع الخطط أو البرامج أو الموازنات العامة، بل وتخضع للرقابة التصرفات المالية للحكومة سواءً التي تخص تنفيذ الميزانية أو التي تخرج عن تنفيذها، ومن الجدير بالذكر أن الأعمال الخاصة بالشؤون الخارجية والأمن الخارجي تخضع للرقابة البرلمانية وإن كانت تعتبر من أعمال السيادة [2].

وتتجلى مظاهر اتساع نطاق الرقابة البرلمانية اختلاف مجالاتها عن الرقابة القضائية؛ بشموليتها لأعمال السلطة التنفيذية ورقابة أعضائها من خلال تصرفاتهم المتصلة بحياتهم الخاصة متى كان لها تأثيراً على المصلحة العامة، بينما يكون ذلك بمنأى عن الرقابة القضائية

([1]) نواف كنعان، مرجع سابق، ص764-765.- أحمد الضلاعين، الاستجواب وسيلة من وسائل الرقابة البرلمانية، مرجع سابق، ص8.- فرحان المساعيد، مرجع سابق، ص96.

([2]) إيهاب زكي سلام، مرجع سابق، ص11.- أحمد الضلاعين، الاستجواب وسيلة من وسائل الرقابة البرلمانية، مرجع سابق، ص9.- ذو الفقار علي رسن وأخر، مرجع سابق، ص43.

فهي رقابة عينية أو موضوعية، كما ويدخل في نطاق الرقابة البرلمانية أعمال السلطة التنفيذية التي تتخذها بصفتها الحكومية (ومنها أعمال السيادة) والأعمال الإدارية[1]، بينما تقتصر الرقابة القضائية على أعمال الإدارة فحسب دون أعمال السيادة[2].

ولا تقتصر الرقابة البرلمانية على التأكد من مطابقة العمل الحكومي أو الإداري للقواعد القانونية المنظمة له، وإنما يتجاوز ذلك إلى البحث في مدى توافقه مع الواقع والظروف التي عاصرته، كذلك فإن المسائل الفنية التي تستقل الإدارة بتقديرها، والتي تكون بمنأى عن رقابة القضاء، فإنه يكون للبرلمان حق مراقبتها[3].

المبحث الثاني

وسائل الرقابة البرلمانية

تتجلى مظاهر رقابة السلطة التشريعية على السلطة التنفيذية في النظام السياسي الأردني والكويتي في الوسائل والإجراءات الرقابية العديدة التي يملكها أعضاء البرلمان تجاه الحكومة، فتكمن أهمية هذه الوسائل في محاسبة السلطة التنفيذية عن جميع تصرفاتها، ومراقبة جميع أعمالها ومناقشة السياسة العامة التي رسمتها لنفسها، ومعرفة طريقة سير الجهاز الحكومي وكيفية أدائه لأعماله المختلفة، كل ذلك من أجل أن تعمل السلطة التنفيذية في نطاق المبادئ الدستورية. وعليه فهذه الوسائل والإجراءات الرقابية تعتبر أدوات متميزة ومؤثرة في الكشف عن

([1]) محمد باهي أبو يونس، مرجع سابق، ص20.- محمد مقبل البخيتي، مرجع سابق، ص104.

([2]) قانون القضاء الإداري الأردني رقم (27) لسنة (2014)، المادة (9) تنص على :(د.لا تختص المحكمة الإدارية بالنظر في الطلبات أو الطعون المتعلقة بأعمال السيادة).

([3]) أحمد الضلاعين، الاستجواب وسيلة من وسائل الرقابة البرلمانية، مرجع سابق، ص9.

حقيقة التزام السلطة التنفيذية بالقواعد القانونية واحترامها لمبدأي المشروعية وسيادة القانون، وفي إظهار الأخطاء والانحرافات التي يرتكبها القائمون على السلطة التنفيذية[1].

وبما أن وسائل الرقابة البرلمانية تمثل حقوقاً مقررةً لأعضاء السلطة التشريعية في مواجهة الحكومة، فإن هذه الوسائل تتعدد في النظم السياسية المختلفة تبعاً لمصدرها القانوني والهدف منها، فمنها وسائل رقابية وجدت بموجب نصوص دستورية، ومنها ما نصت عليها الأنظمة واللوائح الداخلية لمجلس الأمة، ومنها ما أوجدتها التطبيقات العملية من خلال الأعراف والسوابق البرلمانية.

وهذا ما سنتناوله تفصيلاً في هذا المبحث من خلال المطالب الآتية:-

المطلب الأول: وسائل رقابية بموجب نصوص دستورية

يقصد بها الوسائل الرقابية التي أقرها المشرع الدستوري من خلال نصوص دستورية، نظراً لأهمية هذه الوسائل والنتائج المترتبة عليها. وهذه الوسائل هي السؤال والاستجواب والعرائض والشكاوى، وسأتناولها تباعاً في الفروع التالية:-

الفرع الأول: السؤال

يدلنا التاريخ الدستوري على أن نظام الأسئلة كوسيلة للرقابة البرلمانية على أعمال الحكومة، يرجع في جذوره إلى النظام البرلماني البريطاني، حيث تعتبر بريطانيا مهد نظام الأسئلة، مستنداً في نشأته إلى التقاليد البرلمانية الإنجليزية على يد عضو مجلس اللوردات (إيرل كاوبر) عام 1721 بسبب هروب (روبرت نايت) المرافق المالي لبحر الشمال، إلى أن ظهرت على شكل الأسئلة المكتوبة عام 1902، ثم انتقل منها إلى فرنسا حيث تم عام 1909 تقنين

([1]) أحمد عارف الضلاعين، الضمانات القانونية لتطبيق القواعد الدستورية، أطروحة دكتوراة، جامعة عين شمس، الإسكندرية، مصر، 2008، ص244.

السؤال المكتوب بقرار من الجمعية الوطنية[1]، ثم بعد ذلك انتقل إلى دول النظام البرلماني الأخرى كالأردن والكويت.

لذا تشكل الأسئلة البرلمانية إحدى أدوات الرقابة البرلمانية التي تسهم في قيام أعضاء البرلمان بممارسة واجبهم الرقابي على أعمال الحكومة، ويشار إلى أن جميع الدساتير العربية والأنظمة الداخلية واللوائح للمجالس النيابية وخاصة في الأردن والكويت، قد نصت على صلاحية النواب بتوجيه الأسئلة للحكومة في أي موضوع يدخل ضمن اختصاصها [2].

حيث يعرف السؤال في المادة (125) من النظام الداخلي لمجلس النواب الأردني لعام 2013[3]، بأنه:" استفهام العضو من رئيس الوزراء أو الوزراء عن أمر يجهله في شأن من الشؤون التي تدخل في اختصاصاتهم أو رغبة في التحقيق من حصول واقعة وصل علمها إليه أو استعلامه عن نية الحكومة في أمر من الأمور". وفي اللائحة الداخلية لمجلس الأمة الكويتي لعام 1963 في المادة (121) بأنه: " لكل عضو أن يوجه إلى رئيس مجلس الوزراء وإلى الوزراء أسئلة لاستيضاح الأمور الداخلة في اختصاصهم بما في ذلك الاستفهام عن أمر يجهله العضو والتحقق من حصول واقعة وصل علمها إليه".

([1]) نواف كنعان، مرجع سابق، ص768.- فرحان المساعيد، مرجع سابق، ص107-108.

([2]) الدستور الأردني لعام 1952 والمعدل لعام 2011، المادة (96) تنص على:(لكل عضو من أعضاء مجلس الأعيان والنواب أن يوجه إلى الوزراء أسئلة واستجوابات حول أي أمر من الأمور العامة وفقاً لما هو منصوص عليه في النظام الداخلي للمجلس الذي ينتمي إليه ذلك العضو، ولا يناقش استجواب ما قبل وفي ثمانية أيام على وصوله إلى الوزير إلا= =إذا كانت الحالة مستعجلة ووافق الوزير على تقصير المدة المذكورة).- الدستور الكويتي لسنة 1962،المادة (99) تنص على:(لكل عضو من أعضاء مجلس الأمة أن يوجه إلى رئيس مجلس الوزراء وإلى الوزراء أسئلة لاستيضاح الأمور الداخلة في اختصاصهم، وللسائل وحده حق التعقيب مرة واحدة على الإجابة).- النظام الداخلي لمجلس النواب الأردني لعام 2013، المادة (125) وما بعدها.- اللائحة الداخلية لمجلس الأمة الكويتي لعام 1963، المادة (121) وما بعدها.

([3]) المنشور في الجريدة الرسمية، العدد رقم 5247، الصفحة 4887، تاريخ 2013/10/20.

ويلاحظ أحدهم أن النظام الداخلي لمجلس النواب الأردني لعام 2013 قد أجاز توجيه السؤال إلى رئيس مجلس الوزراء، في حين أن النص الدستوري في المادة (96) قد ذكر الوزراء فقط، وهذا التوسع مقبول لأن رئيس مجلس الوزراء هو الوزير الأول، ولا يجوز استثناء رئيس الوزراء من حق توجيه الأسئلة إليه من قبل أعضاء مجلس الأمة[1].

ويقصد بالسؤال البرلماني:" تمكين أعضاء البرلمان من الاستفسار عن الأمور التي يجهلونها أو لفت نظر الحكومة إلى موضوع معين"[2]، ويعرفه آخر بأنه: " استفسار أو استيضاح عن أمر معين يجهله موجه السؤال، ويوجه السؤال من عضو البرلمان إلى هيئة الوزارة بأسرها أو إلى أحد الوزراء"[3]، كما ويعرفه أحد الفقهاء الإنجليز بأنه:" وسيلة من وسائل الرقابة البرلمانية، يستطيع بموجبها أي عضو من أعضاء البرلمان أن يوجه إلى أي عضو في الحكومة أي سؤال في شأن عام يدخل في اختصاصه، وذلك بقصد الحصول على معلومات معينة أو الحض على اتخاذ إجراء معين"[4].

وبعد تناول التعريفات الفقهية والتشريعية السابقة؛ نستطيع القول أن السؤال كوسيلة للرقابة البرلمانية هو أداة تمكن عضو البرلمان من التحري عن حقائق معينة واستجلاء الأمور والتصرفات التي تصدر عن السلطة التنفيذية، بل والتقصي وطلب المعلومات من الحكومة بواسطة السؤال، فهو بذلك لا يتضمن في طياته الاتهام أو النقد للحكومة كالاستجواب، وإنما يقتصر دوره على متابعة ومراقبة النشاط الحكومي.

---

(1) احمد الضلاعين، الضمانات القانونية لتطبيق القواعد الدستورية، مرجع سابق، ص247.

(2) سليمان الطماوي، النظم السياسية والقانون الدستوري، مرجع سابق، ص588.

(3) وسيم الأحمد، مرجع سابق، ص22.

(4) وردت الإشارة إلى هذا التعريف في: حسن مصطفى البحري، الرقابة المتبادلة بين السلطتين التشريعية والتنفيذية كضمان لنفاذ القاعدة الدستورية "دراسة مقارنة" "الولايات المتحدة الأمريكية، المملكة المتحدة، مصر، سوريا"، أطروحة دكتوراة، جامعة عين شمس، الإسكندرية، مصر، 2006، ص109.

وباعتبار السؤال أداة رقابية فاعلة يملكها أعضاء البرلمان، فقد أحاطته التشريعات البرلمانية بمجموعة شروط شكلية وموضوعية للحيلولة دون إساءة استعماله، وتتمثل هذه الشروط بما يلي:

أولا: الشروط الشكلية:

أ- **أن يكون السؤال مكتوباً:** وقد أكد المشرع الأردني والكويتي على ضرورة توافر هذا الشرط[1]، وتتمثل أهمية هذا الشرط باعتباره ضرورياً لتحديد محتوى السؤال والغاية منه ولضمان عدم التغيير فيه عند طرحه، وللتأكد من ضرورة توافر الشروط المطلوبة في السؤال، ويتيح هذا الشرط كذلك سهولة الإجابة عليه[2].

ب- **صياغة السؤال بإيجاز، وأن ينصب على الوقائع المطلوب استيضاحها[3]:** والهدف من هذا الشرط هو أن يتمكن الوزير . الموجه إليه السؤال . الإجابة على السؤال إجابة محددة وشاملة لجميع جوانب السؤال المطروح، ولكن في التطبيق العملي نجد أن أعضاء مجلس النواب الأردني على الغالب لا يتقيدون بهذا الشرط، حيث الإطالة والإسهاب هي السمة الموجودة في الأسئلة المطروحة[4].

([1]) النظام الداخلي لمجلس النواب الأردني لسنة 2013، المادة (126/أ) والتي جاء فيها: (على العضو أن يقدم السؤال إلى الرئيس مكتوباً).- اللائحة الداخلية لمجلس الأمة الكويتي لعام 1963، المادة (122) والتي جاء فيها: (يجب أن يكون السؤال موقعاً من مقدمه، ومكتوباً بوضوح وإيجاز قدر المستطاع وان يقتصر على الأمور التي يراد الاستفهام عنها بدون تعليق عليها، وألا يتضمن عبارات غير لائقة أو فيها مساس بكرامة الأشخاص أو الهيئات أو إضرار بالمصلحة العليا للبلاد).

([2]) احمد الضلاعين، الضمانات القانونية لتطبيق القواعد الدستورية، مرجع سابق، ص249.

([3]) يجد هذا الشرط أساسه في: النظام الداخلي لمجلس النواب الأردني لعام 2013، المادة (126/ب) والتي جاء فيها: (يشترط في السؤال أن يكون موجزاً، وأن ينصب على الوقائع المطلوب استيضاحها وأن يخلو من التعليق والجدل والآراء الخاصة).- اللائحة الداخلية لمجلس الأمة الكويتي لعام 1963، المادة (122).

([4]) نواف كنعان، مرجع سابق، ص771.- احمد الضلاعين، الضمانات القانونية لتطبيق القواعد الدستورية، مرجع سابق، ص250.

ج- أن لا يشتمل السؤال على عبارات نابية أو غير لائقة، كما لا يجوز أن يتعلق موضوع السؤال بشخص النائب أو بمصلحة خاصة به[1]: يقتضي هذا الشرط ضرورة أن لا ينطوي السؤال على عبارات نابية وغير لائقة تمس الموجه له السؤال، مما يؤدي إلى خروج السؤال عن كونه أداة للاستفهام إلى وسيلة للهجوم والانتقاد الشخصي. أما شرط ضرورة عدم تعلق موضوع السؤال بشخص النائب أو بمصلحه خاصة به، فيعني هذا الشرط ضرورة عدم توجيه السؤال عن أمر خاص بفرد معين، أو يسأل عن أمور خاصة بأشخاص معينين، لأنه لو أجيز للسؤال أن يكون شخصياً لخرجت وظيفة الرقابة من نطاق مراجعة أعمال السلطة التنفيذية إلى مراجعة الأعمال الشخصية[2].

د- خلو الأسئلة من التعليق (سلامة العبارة) والجدل والآراء الخاصة: يجد هذا الشرط أساسه في النظام الداخلي لمجلس النواب الأردني لعام 2013 في المادة (126/ب) وفي المادة (122) من اللائحة الداخلية لمجلس الأمة الكويتي لعام 1963، ويقصد به أنه لا يجوز احتواء السؤال على تعريض أو اتهامات شخصية للآخرين المحددين بالاسم، وأن يوجه إلى النشاط الحكومي أساسا دون القائمين به[3].

هـ - أن يوجه السؤال من عضو واحد[4]: فحق السؤال ينشئ علاقة فردية وشخصية مباشرة بين العضو السائل والوزير المسئول، فلا يحق لعضو أخر الاشتراك المناقشة

([1]) يجد هذا الشرط أساسه في: النظام الداخلي لمجلس النواب الأردني لعام 2013، المادة (126/ج، هـ). - اللائحة الداخلية لمجلس الأمة الكويتي لعام 1963، المواد (121-122).

([2]) احمد الضلاعين، الضمانات القانونية لتطبيق القواعد الدستورية، مرجع سابق، ص253-254.

([3]) أحمد الضلاعين، الضمانات القانونية لتطبيق القواعد الدستورية، مرجع سابق، ص250.

([4]) يجد هذا الشرط أساسه في: الدستور الأردني لعام 1952 والمعدل لعام 2011، المادة (96). وكذلك الدستور الكويتي لسنة 1962، المادة (99). - النظام الداخلي لمجلس النواب الأردني لسنة 2013، المادة (126/أ). وكذلك اللائحة الداخلية لمجلس الأمة الكويتي لعام 1963، المادة (122).

والاستيضاح، بالإضافة إلى أن من حق العضو السائل فقط سحب سؤاله أو أن يطلب تحويله إلى استجواب[1].

ثانياً: الشروط الموضوعية:

أ- أن لا يكون السؤال مخالفاً لأحكام الدستور أو أن يؤدي إلى الإضرار بالمصلحة العامة[2]: وهذا الشرط مستمد من الأعراف الدستورية والتقاليد البرلمانية فعضو البرلمان يقسم قبل دخوله المجلس على احترام الدستور، ومن باب أولى يجب عليه عند استخدام وسائل الرقابة ومنها السؤال أن لا يقدم ما يكون فيه مخالفة لأحكام الدستور ومنها عدم السؤال عن أية مسائل تمس الملك. كذلك يشترط أن لا يؤدي السؤال إلى المساس بالمصلحة العامة، وجاء هذا الشرط لحماية المعلومات السرية التي تحرص الدول على حمايتها لتعلقها بالمصلحة العامة [3].

ب- عدم المساس بأمر منظور أمام القضاء، أو ما ينشر في وسائل الإعلام[4]: جاء النص على شرط أن لا يكون في السؤال مساس بأمر تنظره المحاكم حرصاً على مبدأ استقلال القضاء عن بقية السلطات، حيث وضع القانون للمتقاضين الضمانات الكافية والطرق التي يجب سلوكها للمحافظة على حقوقهم. أما بخصوص أن لا يشير السؤال إلى ما ينشر في وسائل الإعلام، فإن هذا الشرط غير منطقي، وكأن الأحرى الاكتفاء بما جرت

([1]) حيث أجازت التشريعات البرلمانية ومنها التشريع البرلماني الأردني والكويتي، تحويل السؤال إلى استجواب بشرط أن لا يتم ذلك في الجلسة التي يناقش فيها السؤال، وكذلك في حالة إذا لم تجب الحكومة خلال مدة شهر من ورود السؤال إليها. أنظر : النظام الداخلي لمجلس النواب الأردني لعام 2013، المادة (132/أ-ب).- اللائحة الداخلية لمجلس الأمة الكويتي لعام 1963، المادة (127).

([2]) يجد هذا الشرط أساسه في: النظام الداخلي لمجلس النواب الأردني لسنة 2013، المادة (126/ج).- اللائحة الداخلية لمجلس الأمة الكويتي لعام 1963، المادة (122).

([3]) أحمد الضلاعين، الضمانات القانونية لتطبيق القواعد الدستورية، مرجع سابق، ص251-252.

([4]) يجد هذا الشرط أساسه في: النظام الداخلي لمجلس النواب الأردني لعام 2013، المادة (126/د).

عليه التقاليد البرلمانية البريطانية على أن لا يكون السؤال عبارة عن اقتباسات من الصحف، أو تأكيداً لإشاعات[1]، لأن هذا الشرط يمنع النائب من التطرق إلى أي أمر، لأنه من المعلوم أن الصحف تقوم بنشر تحقيقات يومية عن معظم شؤون الدولة[2].

الفرع الثاني: الاستجواب

على العكس من السؤال الذي نشأ في انجلترا، فإن الاستجواب نشأ في فرنسا مع دستور الثورة الفرنسية لعام 1791، واختفى منطقياً في دستور السنة الثالثة لأن الوزراء لم يسمح لهم بالدخول إلى المجالس التشريعية، وبقي بين ظهور وغياب في التشريعات الدستورية اللاحقة في فرنسا، إلى أن ألغاه دستور الجمهورية الخامسة لعام 1958 واستعاض عنه بإجراء أخر شبيه به يسمى " توجيه اللوم". ثم انتقل إلى انجلترا ونظم عام 1877، ومن بعدها انتقل إلى الأنظمة البرلمانية الأخرى ومنها الأردن والكويت[3].

ويعد الاستجواب البرلماني من أهم وأخطر صور الرقابة في النظامين الدستوريين الأردني والكويتي، إذ يتضمن اتهاماً للحكومة أو أحد أعضائها، وقد يترتب عليه إثارة مسألة طرح الثقة بالوزير أو الوزارة[4].

ويعرف النظام الداخلي لمجلس النواب الأردني لعام 2013 في المادة (133) منه الاستجواب بأنه: " محاسبة الوزراء أو أحدهم على تصرف له في شأن من شؤون العامة". كذلك

([1]) مدحت غنايم، مرجع سابق، ص181.

([2]) أحمد الضلاعين، الضمانات القانونية لتطبيق القواعد الدستورية، مرجع سابق، ص252-253.

([3]) أحمد الضلاعين، الاستجواب وسيلة من وسائل الرقابة البرلمانية، مرجع سابق، ص12-13.- فرحان المساعيد، مرجع سابق، ص157-159.

([4]) عبد الفتاح حسن، مبادئ النظام الدستوري في الكويت، دار النهضة العربية، بيروت، 1968، ص372.- كريم كشاكش، الاستجواب البرلماني، ص 2341.

تنص المادة (133) من اللائحة الداخلية لمجلس الأمة الكويتي لعام 1963 على : (لكل عضو أن يوجه إلى رئيس مجلس الوزراء وإلى الوزراء استجوابات في أمر من الأمور الداخلة في اختصاصاتهم). وكذلك تضمنت أحكامه المادة (96) من الدستور الأردني والمادة (100) من الدستور الكويتي.

ويعرف الاستجواب بأنه: " وسيلة دستورية يستطيع بموجبها النواب طلب توضيحات حول إحدى قضايا الساعة، وهي أداة تسمح لهم بالتأثير على تصرفات الحكومة بحيث تكون مجبرةً على مراعاة موقف النواب عن كل تصرف تقوم به"[(1)]. وعرفه أخر بأنه: " استفسار ينطوي على اتهام يتقدم به النائب لرئيس مجلس الوزراء أو أحد الوزراء بقصد محاسبته وتوجيه النقد إليه "[(2)]. وتم تعريفه كذلك بأنه: " سؤال مغلظ يهدف إلى كشف مدى سلامة تصرف الوزير في موضوع مساءلته"[(3)].

وبالرجوع للتعريفات الفقهية والتشريعية السابقة، نستنتج بأن الاستجواب هو اتهام ومحاسبة للحكومة أو أحد أعضائها نتيجة لتجاوزات ومخالفات قد ارتكبت، وطرح الثقة بها، على خلاف السؤال الذي لا يعدو أن يكون مجرد استفهام.

([1]) سعيد بو الشعير، النظام السياسي الجزائري، ص401، نقلا عن: ياسين بن بريح، الاستجواب كوسيلة من وسائل الرقابة البرلمانية على أعمال الحكومة في النظام الجزائري والنظام المصري "دراسة مقارنة"، الطبعة الأولى، مكتبة الوفاء القانونية، الجزائر، 2009، ص21.

([2]) صادق أحمد النفيش، الاستجواب كوسيلة للرقابة البرلمانية على أعمال الحكومة في دستور الجمهورية اليمنية "دراسة مقارنة"، الطبعة الأولى، مكتبة الصادق، صنعاء، اليمن، 2007، ص10.

([3]) محمد عبد المحسن المقاطع، مرجع سابق، ص11.

ويجمع غالبية الفقه الأردني والكويتي على اعتبار الاستجواب هو اتهام ومحاسبة للحكومة أو أحد أعضائها نتيجة لتجاوزات ومخالفات قد ارتكبت، وبالنتيجة طرح الثقة بها[1].

ووصف أحد الفقهاء الاستجواب بأنه أخطر حقوق البرلمان في علاقته بالحكومة حيث يتضمن اتهام الحكومة كلها أو أحد أعضائها، وتجريح سياساتها[2]، ونظراً لخطورة الاستجواب فقد يترتب عليه طلب تحريك المسؤولية الوزارية السياسية(طرح الثقة) سواءً التضامنية أو الفردية أمام مجلس الأمة، انطلاقاً من مسؤولية الوزارة عن تصرفاتها أمام مجلس النواب[3].

حيث تعتبر المسؤولية الوزارية أمام البرلمان من الدعائم الأساسية في النظام البرلماني وحجر الزاوية فيه، فبدونها من غير الممكن تكييف نظام الحكم بأنه نظام برلماني، وتعرف بأنها: " ذلك الحق الذي يخول البرلمان سحب الثقة من احد الوزراء أو من هيئة الوزارة كلها، متى كان

---

(1) في الفقه الأردني: خالد سمارة الزعبي، وسائل الرقابة البرلمانية على أعمال الحكومة "دراسة مقارنة"، بحث منشور في مجلة العلوم الإدارية، السنة التاسعة والعشرون، العدد 2 ، ديسمبر 1987، ص128. – نواف كنعان، مرجع سابق، ص778.– كريم كشاكش، مرجع سابق، ص2321.– أحمد الضلاعين، الضمانات القانونية لتطبيق القواعد الدستورية، مرجع سابق، ص266.– فرحان المساعيد، مرجع سابق، ص272.

في الفقه الكويتي: عثمان عبد الملك الصالح، النظام الدستوري والمؤسسات السياسية في الكويت، الطبعة الثانية، مؤسسة دار الكتب، الكويت، 2003، ص706.– محمد عبد المحسن المقاطع، مرجع سابق، ص13.– يحيى الجمل، النظام الدستوري في الكويت، مطبوعات جامعة الكويت، كلية الحقوق، الكويت، 1971، ص381. وفاء بدر الصباح، الاستجواب البرلماني في النظام الدستوري الكويتي " دراسة مقارنة "، أطروحة دكتوراة، جامعة عين شمس، مصر، 2006، ص29.– عبد الفتاح حسن، مرجع سابق، ص372.

(2) سليمان الطماوي، النظم السياسية والقانون الدستوري، مرجع سابق، ص592.

(3) الدستور الأردني لسنة 1952 والمعدل لعام 2011، المادة (51) تنص على : (رئيس الوزراء والوزراء مسؤولون أمام مجلس النواب مسؤولية مشتركة عن السياسة العامة للدولة، كما أن كل وزير مسؤول أمام مجلس النواب عن أعمال وزارته).

تتعرض الوزارة أو الحكومة لثلاث أنواع من المسؤولية: المسؤولية السياسية والمسؤولية الجنائية والمسؤولية المدنية. وسنقتصر الحديث هنا عن المسؤولية الوزارية التي تترتب إثر مناقشة الاستجواب وطلب طرح الثقة.

التصرف الصادر من الوزير أو الحكومة مستوجباً للمساءلة، ويترتب على هذا الحق وجوب استقالة الوزارة أو الوزير كنتيجة حتمية لسحب الثقة منها أو من أحد الوزراء"[1].

وكما أسلفنا يعتبر الاستجواب أخطر وسائل الرقابة البرلمانية على أعمال الحكومة، لذا أحاطته التشريعات البرلمانية بشروط وضوابط، هي ذاتها نوعاً ما التي وردت بخصوص السؤال، مع وجوب مراعاة طبيعة الاستجواب كاتهام للحكومة، حيث ورد في المادة (134/ب) من النظام الداخلي لمجلس النواب الأردني لعام 2013 أنه: " يشترط في الاستجواب ما يشترط في السؤال". لذلك نحيل لما سبق ذكره بخصوص الشروط الشكلية والموضوعية للسؤال بخصوص شروط الاستجواب[2].

مع ضرورة التأكيد على أن المشرع الدستوري الأردني والنظام الداخلي لمجلس النواب الأردني لعام 2013 لم يعالجا شرط عدم جواز الاستجواب إذا ما تضمن تقديم الاستجواب أموراً فيها مصلحة شخصية أو خاصة لمقدم الاستجواب، على عكس المادة (199) من لائحة مجلس الشعب المصري لسنة 1979 التي نصت على أنه: " لا يجوز أن يتضمن الاستجواب أموراً يكون في تقديمها مصلحة خاصة أو شخصية للمستجوب ".

ويتفق الدستور الأردني والكويتي على وجوب مضي ثمانية أيام على تقديم الاستجواب لكي تتم مناقشته، واستثناءاً من ذلك في حالة الاستعجال وموافقة الوزير المختص[3]. لكن حسب المادة (135/أ) من النظام الداخلي لمجلس النواب الأردني لعام 2013 قد تمتد هذه المدة، حيث يجب على الوزير أن يجيب رئيس المجلس خطياً على الاستجواب خلال مدة أقصاها واحد

([1]) أحمد الضلاعين، الضمانات القانونية لتطبيق القواعد الدستورية، مرجع سابق، ص311.

([2]) أنظر فيما سبق، ص20-22.

([3]) الدستور الأردني لعام 1952 والمعدل لعام 2011، المادة (96)، الدستور الكويتي لعام 1962، المادة (100).

وعشرين يوماً من تاريخ وصوله للوزير، وقد تمدد هذه المدة إلى ثلاثين يوماً كحد أقصى إذا كان الجواب يقتضي إجراء تحقيق أو جمع معلومات وبطلب من الوزير حسب الفقرة (ب) من المادة (135) من النظام، وبعدها يصار إلى إدراجه على جدول أعمال المجلس للمناقشة، بالمقابل نجد أن المادة (135) من اللائحة الداخلية لمجلس الأمة الكويتي لعام 1963 اشترطت أنه لا تجري مناقشة الاستجواب إلا بعد ثمانية أيام على الأقل من يوم تقديمه حسبما ورد في المادة (100) من الدستور الكويتي.

وينتهي الاستجواب بأحد الأمور التالية: 1- إذا تبين بعد المناقشة أن الحكومة قامت بواجبها خير قيام، لذلك تستحق الشكر. 2- إذا تبين أن الحكومة لم تخطئ أو أن خطئها كان يسيراً ويمكن التجاوز عنه، وعندئذ يقرر المجلس عادةً الانتقال إلى جدول الأعمال. 3-صدور قرار بإدانة الحكومة كلها أو بعضها، ومن ثم طرح الثقة بها[1].

ويرى أحد الفقهاء أن هناك حالات أخرى ينتهي بها الاستجواب تتمثل بسحب أو تنازل المستجوب عن استجوابه وعدم تمسك أحد الأعضاء به، وكذلك يسقط الاستجواب باعتباره نتيجة لتحريك المسؤولية الوزارية السياسية بتقديم الوزارة استقالتها أو إقالتها، ويضيف بأن الاستجواب ينتهي بانتهاء الدورة العادية أو حل مجلس الأمة[2].

وخلاصة القول أن السؤال ما هو إلا استفهام أحد أعضاء البرلمان من رئيس الوزراء أو الوزراء عن شأن من الشؤون التي تدخل في اختصاصاتهم أو رغبة في التحقيق من حصول واقعة وصل علمها إليه أو استعلامه عن نية الحكومة في أمر من الأمور، على عكس الاستجواب الذي يتضمن اتهام ومحاسبة للحكومة أو أحد أعضائها نتيجة لتجاوزات ومخالفات قد

---

(1) سليمان الطماوي، النظم السياسية والقانون الدستوري، مرجع سابق، ص595-596.

(2) كريم كشاكش، الاستجواب البرلماني، مرجع سابق، ص2339.

ارتكبت، وبالنتيجة طرح الثقة بها، وبذلك فهو على خلاف السؤال الذي لا يعدو أن يكون مجرد استفهام.

الفرع الثالث: العرائض والشكاوى

نشأ حق تقديم العرائض في بريطانيا التي أقرت حق تقديمها إلى الملك عند إعلان ميثاق العهد الأعظم "الماغنا كارتا" عام 1215، ومنذ ذلك التاريخ مر حق تقديم العرائض بمراحل عديدة، إلى أن أصبح حقاً يقدم إلى أعضاء مجلس العموم واللوردات، وكذلك الأمر فإن حق تقديم العرائض معترف به في التاريخ الفرنسي القديم [(1)].

لذلك كفلت العديد من الدساتير حق المواطنين بتقديم العرائض والشكاوى للسلطات العامة فيما يتصل بمصالحهم الخاصة أو الشؤون العامة[(2)]، ولم يغفل الدستور الأردني والكويتي عن هذا الحق، حيث نصت المادة (17) من الدستور الأردني لعام 1952 والمعدل لعام 2011 على أن " للأردنيين الحق في مخاطبة السلطات العامة فيما ينوبهم من أمور شخصية أو فيما له صلة بالشؤون العامة بالكيفية والشروط التي يعينها القانون". كما نصت المادة (45) من الدستور الكويتي لعام 1962 على: " لكل فرد أن يخاطب السلطات العامة كتابة وبتوقيعه، ولا تكون مخاطبة السلطات باسم الجماعات إلا للهيئات النظامية والأشخاص المعنوية".

لذلك تعتبر العرائض والشكاوى من وسائل الرقابة البرلمانية[(3)]، لكنها على خلاف مع الوسائل الأخرى، حيث أنهما وسيلة غير مباشرة، فالبرلمان يمارس وسائل الرقابة الأخرى من

([1]) فرحان المساعيد، مرجع سابق، ص190-191.

([2]) أحمد الضلاعين، الضمانات القانونية لتطبيق القواعد الدستورية، مرجع سابق، ص305.

([3]) اعتبر الأستاذ الدكتور محمد علي مخادمة تقديم العرائض والشكاوي من الحقوق السياسية للأفراد، أنظر مؤلفه: حقوق الإنسان في النظام القانوني الأردني والدولي، الطبعة الثالثة، المؤلف، 2013، ص57.

تلقاء نفسه أي عن طريق أعضائه أو لجانه دون هذه الوسيلة التي تعتبر رقابة للرأي العام على أعمال الحكومة، وواجب وطني يتوجب على كل مواطن ممارسته[1].

وتناول النظام الداخلي لمجلس النواب الأردني لعام 2013 واللائحة الداخلية لمجلس الأمة الكويتي لعام 1963 هذا الحق، كوسيلة من وسائل الرقابة البرلمانية وبينت شروطها، حيث اشترطت أن توقع العريضة أو الشكوى من مقدمها مع ذكر اسمه ومهنته وعنوانه، ووجوب عدم تضمينها ما يمس العرش أو مجلس الأمة أو القضاء أو احتوائها على ألفاظ نابية أو عبارات غير لائقة[2].

المطلب الثاني: وسائل رقابية بموجب الأنظمة الداخلية

يضاف إلى وسائل الرقابة البرلمانية السابقة المعروفة والتي تضمنتها الدساتير، وسائل أخرى تضمنتها الأنظمة الداخلية للمجالس البرلمانية " الاقتراح برغبة والمناقشة العامة"، وبالتأكيد هذه الوسائل تبقى أقل فعالية وأثراً، وسنتناول هذه الوسائل في الفرعين التاليين:-

الفرع الأول: الاقتراح برغبة

لم يتضمن الدستور الأردني نصاً على اعتبار الاقتراح برغبة بخلاف دساتير بعض الدول، كالدستور الكويتي[3]، والدستور المصري[4]، على الرغم من ذلك تضمن النظام الداخلي

---

(1) رمضان بطيخ، التطبيقات العملية لضوابط الحصانة البرلمانية ووسائل وإجراءات البرلمان الرقابية، الطبعة الأولى، دار النهضة العربية، القاهرة، 2003، ص57.

(2) النظام الداخلي لمجلس النواب الأردني لعام 2013، المواد (154-161).- اللائحة الداخلية لمجلس الأمة الكويتي لعام 1963، المواد (152-158).

(3) الدستور الكويتي لعام 1962، المادة (113) تنص على: (لمجلس الأمة إبداء رغبات للحكومة في المسائل العامة وأن تعذر على الحكومة الأخذ بهذه الرغبات وجب أن تبين للمجلس أسباب ذلك، وللمجلس أن يعقب مرة واحدة على بيان الحكومة).

(4) الدستور المصري لعام 1971، المادة (130) تنص على: (لأعضاء مجلس الشعب إبداء رغبات في موضوعات عامة إلى رئيس مجلس الوزراء أو أحد نوابه أو أحد الوزراء).

لمجلس النواب الأردني لعام 2013 هذه الوسيلة، فقد نصت المادة (142) على: " أن الاقتراح برغبة هو دعوة الحكومة للقيام بأي عمل ذي أهمية يدخل في اختصاصها "[1].

وأعتقد بذلك أنه لا مجال لإثارة الخلاف الفقهي لعدم اعتبار الاقتراح برغبة من وسائل الرقابة البرلمانية، فهي قد وردت في نصوص نظمها المشرع الأردني في الأنظمة الداخلية للبرلمان، كما ورد النص عليها دستورياً في الدساتير المقارنة كالكويتي والمصري، وكذلك استقرت عليها السوابق البرلمانية[2]. بحيث تعتبر هذه الوسيلة في الوقت الحالي من جسور التعاون والتواصل بين السلطتين التشريعية والتنفيذية، من منطلق أن هذا الحق يملكه البرلمان كونه القيّم على أداء الحكومة[3].

وباستقراء نصوص النظام الداخلي لمجلس النواب الأردني لعام 2014 واللائحة الداخلية لمجلس الأمة الكويتي لعام 1963؛ نستنتج أن هناك ثمة شروط لتقديم الاقتراح برغبة؛ من ضرورة تقديم الاقتراح برغبة خطياً إلى رئيس المجلس، الذي يتوجب عليه إحالته إلى اللجنة المختصة، حيث تقوم بإعداد تقرير موجز عن الاقتراح خلال مدة خمسة عشر يوماً من إحالته عليها وتملك اللجنة التوصية برفض الاقتراح أو قبوله وفي حالة قبول المجلس للاقتراح يبلغ إلى رئيس الوزراء، ويتوجب على الأخير إبلاغ مجلس النواب بنتائج الاقتراح خلال مدة لا تتجاوز ثلاثين يوما، إلا إذا قرر المجلس أجلاً أقصر[4].

---

(1) اللائحة الداخلية لمجلس الأمة الكويتي لعام 1963، المادة (117).

(2) هناك من يرى عدم اعتبار الاقتراح برغبة وسيلة رقابية واعتبرها مجرد إجراءات تشريعية تنتهي بقرارات لها صبغات سياسية وإدارية واجتماعية، انظر في هذا الرأي والردود عليه : نواف كنعان، مرجع سابق، ص797–798.– فيصل شطناوي، وسائل الرقابة البرلمانية على أعمال السلطة التنفيذية، مرجع سابق، ص 2368.

(3) خالد سمارة الزعبي، مرجع سابق، ص118.

(4) النظام الداخلي لمجلس النواب الأردني لسنة (2013)، المواد (143–145).– اللائحة الداخلية لمجلس الأمة الكويتي لعام 1963، المواد (118–120).

الفرع الثاني: طلبات المناقشة العامة

تمنح دساتير الدول ذات النظام البرلماني السلطة التشريعية الحق في الرقابة على سياسات الحكومة سواءً على الصعيد الداخلي أو الخارجي[1]، إلا أن هذه الدساتير لم تتضمن كافة وسائل الرقابة البرلمانية على أعمال الحكومة، وعلى الرغم من أهمية طرح موضوع عام للمناقشة باعتباره وسيلة رقابة تهدف إلى إجراء حوار بين البرلمان والحكومة حول موضوع له أهمية معينة، إلا أن الدستور الأردني لعام 1952 والمعدل لعام 2011 أغفل النص عليه كوسيلة رقابية. وعلى العكس من ذلك، لقد تضمنه النظام الداخلي لمجلس النواب الأردني لعام 2013، وذلك في الفصل الرابع عشر منه في المواد (138–141). أما الدستور الكويتي لعام 1962 فقد تضمن النص على طرح موضوع عام للمناقشة كوسيلة رقابية في المادة (112) منه[2]، وكذلك تضمنت المواد (146) و (148–151) من اللائحة الداخلية لمجلس الأمة الكويتي لعام 1963.

ويُقصد بطلب المناقشة العامة طرح موضوع ذي أهمية عامة للمناقشة داخل البرلمان، يشترك فيه جميع أعضائه بقصد استيضاح سياسة الحكومة حول هذا الموضوع وتبادل الرأي بشأنه[3]، ويعرف كذلك بأنه: " استيضاح سياسة الحكومة في شأن الموضوع المطروح للمناقشة واستجلاء ما غمض على أعضاء البرلمان من جوانب هذه السياسة، وسماع أراء ممثلي الشعب

([1]) الدستور الأردني لعام 1952 والمعدل لعام 2011، المادة (47) تنص على: (الوزير مسؤول عن إدارة جميع الشؤون المتعلقة بوزارته..).– الدستور الكويتي لعام 1962، المادة (101) تنص على: (كل وزير مسؤول لدى مجلس الأمة عن أعمال وزارته).

([2]) حيث نصت هذه المادة على أنه: (يجوز بناءً على طلب موقع من خمسة أعضاء طرح موضوع عام على مجلس الأمة للمناقشة لاستيضاح سياسة الحكومة في شأنه وتبادل الرأي بصدده، ولسائر الأعضاء حق الاشتراك في المناقشة).

([3]) ذو الفقار علي رسن وأخر، مرجع سابق، ص50.

في ذلك الموضوع، وتحديد أدق لرغبات الشعب واختيار أفضل لتنفيذ هذه الرغبات"[1]. وعرفة تشريعياً بأنه: " تبادل الرأي والمشورة بين المجلس والحكومة"[2]،

وباستعراض التعريفات السابقة نستنتج أن طلبات المناقشة العامة تهدف إلى إجراء حوار بين مجلس النواب والحكومة بقصد الوصول إلى حل حول مسألة عامة، وبالتالي تبرز أهمية هذه الوسيلة كونها تقيم حواراً بين الحكومة وأعضاء البرلمان مما يساعد على استجلاء الحقائق واتجاهات البرلمان.

ويتفق الفقهاء على أن طرح موضوع للمناقشة يقف موقفاً وسطاً بين السؤال والاستجواب، فيتحقق لجميع الأعضاء الراغبين في المناقشة ولا تقتصر العلاقة بين السائل والمسئول، أما من حيث الغرض فيتمثل في السؤال بالاستفهام أو التحقق من واقعة، أما الغرض من طرح المناقشة العامة فهو الاستيضاح وتبادل الرأي[3]، وقد تؤدي هذه الوسيلة إلى طرح الثقة بالحكومة بعد انتهاء المناقشة، وبذلك تحقق ذات الأثر الذي يحققه الاستجواب[4].

وباستقراء النظام الداخلي لمجلس النواب الأردني لعام 2013 وكذلك مجلس الأعيان نستنتج بأن الحق بطلب طرح موضوع عام للمناقشة في مجلس الأمة هو حقاً لكلا المجلسين ، كما ويجوز للحكومة أن تطلب المناقشة العامة [5]، إلا أن هنالك أفضلية لمجلس الأعيان من

([1]) أحمد الضلاعين، الضمانات القانونية لتطبيق القواعد الدستورية، مرجع سابق، ص285.

([2]) النظام الداخلي لمجلس النواب الأردني، المادة (138).

([3]) مدحت غنايم، مرجع سابق، ص 193.– نواف كنعان، مرجع سابق، ص799.

([4]) النظام الداخلي لمجلس النواب الأردني، المادة رقم (141).

([5]) أنظر النظام الداخلي لمجلس الأعيان الأردني لعام 2013، المادة (75).– النظام الداخلي لمجلس النواب الأردني لعام 2013، المواد (138–139).

الناحية العملية، حيث يشترط لممارسة هذا الحق تقديم الطلب من خمسة أعضاء فقط، ليس كما هو الحال عليه في مجلس النواب حيث يشترط تقديمه من عشرة أعضاء أو أكثر [1].

فتعتبر بذلك هذه الوسيلة ذات أهمية للحكومة باعتبارها وسيلةً كاشفةً لاتجاه مجلس الأمة حول المسألة المطروحة للمناقشة، ومرشداً للحكومة لكي تنسجم أعمالها مع توجهات من يملك سلطة الرقابة عليها، لمعرفة مدى دعم المجلس للحكومة في الإجراءات التي تتخذها لمواجهتها، بشكل تتوقى من خلاله المساءلة سياسياً أمام المجلس بشأنها [2].

المطلب الثالث: وسائل رقابية بموجب الأعراف والسّوابق البرلمانية

تعتبر هذه الوسائل الرقابية من ابتكار مجلس الأمة بشقيه الأعيان والنواب فهذه الوسائل لم تقررها نصوص قانونية سواء دستورية أو في النظام الداخلي للمجلسين، على الرغم من ذلك تعتبر من الوسائل الرقابية استنادا إلى الأعراف والسوابق البرلمانية نظرا لكثرة استخدامها وعدم مخالفتها للدستور والقانون، ومنها التحقيقات البرلمانية وما يستجد من أعمال، وسنتناولها تباعاً في الفرعين التاليين:

الفرع الأول: لجان التَحقيق البرلماني (لجنة تقصي الحقائق والشفافية)

حق البرلمانات في تشكيل لجان التحقيق حق قديم يعود في إنجلترا إلى عام 1689، ثم عرفته فرنسا في عام 1828، وبعدها انتشر في بقية الأنظمة البرلمانية [3]، لذلك يعتبر الحق في

---

(1) النظام الداخلي لمجلس النواب الأردني، المادة (139) تنص على: (أ- يجوز لعشرة أعضاء أو أكثر أن يتقدموا إلى المجلس بطلب مناقشة أي أمر من الأمور والقضايا العامة. ب- يجوز للحكومة أن تطلب المناقشة العامة).

(2) أحمد الضلاعين، الضمانات القانونية لتطبيق القواعد الدستورية، مرجع سابق، ص288.

(3) فرحان المساعيد، مرجع سابق، ص240.

إجراء التحقيقات البرلمانية من الحقوق المسلم بها للبرلمان في الدول ذات النظام البرلماني، بل وفي الدول التي تأخذ بالنظام الرئاسي كذلك[1].

ولم يتضمن الدستور الأردني وكذلك النظام الداخلي للمجلسين نصاً يعتبر به التحقيق البرلماني من وسائل الرقابة البرلمانية، وإن كان يمكن بطريقة غير مباشرة اعتبار المادة (40) من النظام الداخلي لمجلس النواب الأردني لعام 2013[2]، سنداً لتشكيل لجان التحقيق النيابية، وفي النظام الداخلي لمجلس النواب الأردني لعام 2014 تضمن تشكيل لجنة تسمى " لجنة تقصي الحقائق والشفافية".

وذلك بخلاف ما هو الحال عليه في دستور دولة الكويت الذي نص صراحة على اعتبارها من وسائل الرقابة البرلمانية[3]. إلا أن مجلس النواب الأردني قد مارس التحقيق البرلماني كوسيلة من وسائل الرقابة البرلمانية، وكانت أول سابقة برلمانية للمجلس الحادي عشر إذ طالب مجلس النواب تقصي أسباب المديونية لعام (1989) والتحقيق في التسيب الإداري

([1]) أمين سلامة العضايلة، لجان التحقيق البرلمانية في الأردن في غياب آلية دستورية تنظمها "دراسة مقارنة"، بحث منشور في المجلة الأردنية في القانون والعلوم السياسية، جامعة مؤتة، المجلد الثاني، العدد الرابع، شوال 1431 هـ ، تشرين أول 2010، ص224-225.- مدحت غنايم، مرجع سابق، ص302.

([2]) النظام الداخلي لمجلس النواب الأردني لعام 2013، المادة (40) تنص على: " ينتخب المجلس في بدء كل دورة عادية أعضاء اللجان التالية: أ. اللجنة القانونية. ب. اللجنة المالية. ج. لجنة الاقتصاد والاستثمار. د. لجنة الشؤون الخارجية. هـ. اللجنة الإدارية. و. لجنة التربية والتعليم والثقافة. ز. لجنة الشباب والرياضة. ح. لجنة التوجيه المعنوي والإعلام. .... س. لجنة الحريات العامة وحقوق الإنسان. ..... ق. لجنة النزاهة والشفافية وتقصي الحقائق...".

([3]) الدستور الكويتي لعام 1962، المادة (114) تنص على: (يحق لمجلس الأمة في كل وقت أن يؤلف لجان تحقيق أو يندب عضواً أو أكثر من أعضائه للتحقيق في أي أمر من الأمور الداخلة في اختصاص المجلس. ويجب على الوزراء وجميع موظفي الدولة تقديم الشهادات والوثائق والبيانات التي تطلب منهم).

والمالي، حيث أسفرت وقتها مداولات المجلس إلى انتخاب لجنة مكونة من ثمانية أعضاء لدراسة هذه القضية بتاريخ 1990/12/17[1].

وعلى الرغم من اعتبار التحقيق البرلماني وسيلة هامة من وسائل الرقابة البرلمانية، إلا أن هذه التحقيقات البرلمانية لا ترقى إلى مرتبة التحقيقات القضائية وإنما يتقيد هدفها لإبراز وقائع معينة والتوصية بعرض الأمر على الجهة المختصة[2]، كما وتشمل سلطة لجان التحقيق البرلماني الوزراء العاملين وغير العاملين على ما يرتكبون من جرائم أثناء تأدية وظائفهم، فنلاحظ من خلال قرار المجلس العالي لتفسير الدستور[3]، بأن المعيار في ذلك ارتكاب الوزراء جرائم نتيجة لتأدية وظائفهم.

ويمثّل حق التحقيق نتيجة حتميّة لحق البرلمان في محاسبة الحكومة، ويشترط بذلك أن تكون هذه الرقابة في حدود اختصاصات البرلمان، بالوقوف على حقيقة الأوضاع المالية أو الإدارية أو الاقتصادية لإحدى المصالح العامة أو وحدات الإدارة المحلية أو القطاع العام، ومدى التزام هذه الجهات بسيادة القانون، وكذلك تقصي الحقائق عن أمر عام، ويخرج من نطاق هذه الرقابة الموضوعات المنظورة أمام القضاء أو التي سبق التحقيق بها[4].

الفرع الثاني: ما يستجد من أعمال (الأسئلة الشفوية)

هي وسيلة رقابية تمتاز بسهولتها وعدم خضوعها لإجراءات معقدة، وهو أسلوب ابتدعه مجلس النواب يتمثّل بإثارة عدد من الأسئلة الشفوية في بداية الجلسة النيابية بحجة أن هذه الأسئلة عاجلة ولا تتحمل التأخير، وتستخدم غالبا لطرح النواب قضايا مناطقهم الانتخابية،

([1]) أحمد الضلاعين، الضمانات القانونية لتطبيق القواعد الدستورية، مرجع سابق، ص294.

([2]) نواف كنعان، مرجع سابق، ص792.

([3]) قرار المجلس العالي لتفسير الدستور رقم (1) بتاريخ 1990/5/28.

([4]) سعيد السيد علي، مرجع سابق، ص148.

وآراءهم تجاه قضايا ذات أهمية سواءً على الصعيد الداخلي أو الخارجي[1]، وتستوجب هذه الوسيلة مهمة الإجابة من قبل الوزراء المختصين على ملاحظات واستفسارات النواب[2]، ويشترط فيها حضور الوزير المسئول أمام المجلس للإجابة[3].

وتمتاز هذه الوسيلة الرقابية بتجردها من القيود والشروط القانونية، فنجد تبعاً لذلك تزايد واضح لاستخدامها[4]، فلا تشكل هذه الوسيلة عائقاً أمام أعضاء المجلس النيابي عند استخدامها، حيث لا تتطلب قدراً كبيراً من المعرفة، إنما يُعاب على هذه الوسيلة عدم الزاميتها للحكومة بالرّد والتعليق على ما يثار من قضايا إلاّ أنه التزاماً من الناحية الأدبية[5].

([1]) أحمد الضلاعين، الضمانات القانونية لتطبيق القواعد الدستورية، مرجع سابق، ص310.

([2]) محمد عبد الكريم عكور ، مرجع سابق، ص 108.

([3]) محمد المصالحة، الرقابة البرلمانية في مجلس النواب الأردني "1989-2001"، الطبعة الأولى، مجلس النواب الأردني، عمان، 2002، ص67.

([4]) وصل استخدام هذه الوسيلة في مجلس النواب الأردني الثالث عشر (1997-2001) إلى حوالي 350 سؤال، أنظر: أحمد الضلاعين، الضمانات القانونية لتطبيق القواعد الدستورية، مرجع سابق، ص310.

([5]) بسام حدادين ، مقال منشور في جريدة الغد الأردنية، الأحد، 9 كانون الثاني، 2011.

الفصل الأول

المُعَوِقات الشكلية للرقابة البرلمانية

تمهيد وتقسيم:

تعطي دساتير الدول ذات الأنظمة البرلمانية للسلطة التشريعية الحق في مراقبة أعمال السلطة التنفيذية للعمل على إيجاد نوع من التوازن بين السلطتين، إلا أنه من الملاحظ أن هذا الدور الرقابي فقد فاعليته في التطبيق العملي فظهر الإخلال بالتوازن بين الحكومة والبرلمان، فظهرت مجموعة من المعوقات الشكلية، وهي هيمنة السلطة التنفيذية وتسلمها مقاليد الحكم، لما تملكه من أطقم فنية لا يمتلكها أعضاء البرلمان، وكذلك وجود أغلبية برلمانية مؤيدة للحكومة ولعدم كفاءة بعض أعضاء البرلمان وصعوبة حصولهم على المعلومات، وعليه فقد تحولت نصوص الدستور التي تعطي للسلطة التشريعية حق مراقبة السلطة التنفيذية إلى نصوص جوفاء لا تحدث الأثر المرجو منها.

وبالتالي فإن الأداء الرقابي للبرلمان كان ضعيفاً بسبب مجموعة من المعوقات الشكلية والموضوعية، لذلك كان لزاماً الحديث عن المعوقات الشكلية للرقابة البرلمانية في هذا الفصل، أما المعوقات الموضوعية فستكون مدار البحث في الفصل الثاني، والتي أثرت سلباً على الأداء الرقابي البرلماني سواءً في الأردن أو الكويت، ومن خلال المباحث التالية:-

المبحث الأول: عدم كفاءة بعض أعضاء البرلمان

المبحث الثاني: وجود أغلبية برلمانية مؤيدة للحكومات المتعاقبة

المبحث الثالث: صعوبة الحصول على المعلومات

المبحث الأول

عدم كفاءة بعض أعضاء البرلمان

يعتبر عضو البرلمان أساس عملية الرقابة البرلمانية، فمن خلاله يتكون البرلمان، وهو من يقوم بالرقابة بالإضافة إلى الوظائف الأخرى، ولكن المشاهدة الواضحة تبين أن بعض أعضاء البرلمان لا يملكون الكفاءة في ممارسة الرقابة البرلمانية، ويرجع ضعف البرلمان إلى النشأة أو التكوين من رجال يمكن وصفهم بأنهم سياسيون هواه لا تتوافر فيهم المعرفة العلمية الكافية، والتخصص الفني الدقيق اللازم الذي يمكنهم من فهم المشكلات الفنية المعقدة ووضع الحلول لها، إذ إن ذلك قد أصاب البرلمانات بالشلل وحولها إلى جمعيات استشارية[1]. كذلك فإن اكتساء الانتخابات البرلمانية في الأردن والدول العربية بشكل عام بالشكل العشائري يعتبر سبب رئيس في عدم كفاءة بعض أعضاء البرلمان.

كذلك فإن النواب عند استعمالهم لوسائل الرقابة البرلمانية لا يتقيدون بالإجراءات القانونية التي رسمها القانون لها، مما يترتب على ذلك عدم قبول أو فعالية الوسيلة بسبب عدم الالتزام بهذه الإجراءات. حيث لا بد أن يكون لأعضاء مجلس النواب دور كبير وفاعل في إثراء العمل البرلماني، وفي تطوير العمل الرقابي بشكل خاص، حيث هنالك الكثير من النواب الذين يعتبرون (نواب الصمت)، وهي بلا شك ظاهرة لا تليق بالنواب ممثلي الشعب وتسئ إلى النائب،

---

(1) عثمان عبد الملك الصالح، الرقابة البرلمانية على أعمال الإدارة في الكويت "دراسة نظرية تطبيقية"، بحث منشور في مجلة الحقوق والشريعة، كلية الحقوق، جامعة الكويت، السنة الخامسة، العدد 1، فبراير 1981، ص41.– أحمد الضلاعين، الاستجواب وسيلة من وسائل الرقابة البرلمانية، مرجع سابق، ص127.

وتتعارض مع القسم الذي أقسمه لخدمة الوطن والمواطن، حيث أن تمثيل الأمة لا يكون بالصمت في المجلس، بل على العكس فهو خيانة للأمانة التي تحملها العضو عن الشعب[1].

لذلك سيتم تناول هذا المبحث من خلال المطلبين التاليين:

المطلب الأول: تدني مستوى الكفاءة والخبرة البرلمانية

من البديهيات أن المجالس التشريعية يجب أن تضم النخبة المميزة من أفراد الشعب ومن ذوي التأهيل العلمي، نظراً للمهام الجسيمة التي يتحملها أعضاء المجالس البرلمانية وللدور التشريعي المتمثل في سن القوانين ومناقشة الخطط الاقتصادية والتنموية وإقرار الموازنة العامة للدولة، علاوة على قيامها بالدور الرقابي على السلطة التنفيذية، كل ذلك يستوجب أن يكون أعضاء البرلمان من المؤهلين تأهيلاً علمياً عالياً، وشاملاً لمختلف الأنشطة الإنسانية، حيث أصبح التخصص وتقسيم العمل من سمات العصر في ظل التقدم العلمي الهائل، فالمجالس البرلمانية التي تضم بين جنباتها صفوة المجتمع من الكوادر المتعلمة والنزيهة لا شك أنها ستقوم بواجبها على أكمل وجه، بعكس المجالس البرلمانية التي تفتقر إلى الخبرة والتأهيل العالي، والتي سيكون مصيرها . دون شك . العجز عن القيام بأداء واجبها، ومن ثم العجز في اتخاذ القرار السليم[2].

حيث أنه إزاء تشعب المرافق العامة وتداخل الأعمال، وانتقال الدولة من مرحلة إدارة المرافق التقليدية، كالقضاء والعدل والشؤون الخارجية والشؤون الحربية إلى إدارة المرافق الاقتصادية والصناعية، وهي مرافق لا حصر لها تتطور تطوراً سريعاً نتيجة للتقدم التكنولوجي

([1]) صادق أحمد النفيش، مرجع سابق، ص138.

([2]) جيهان خالد الزعبي، أثر الرقابة البرلمانية في تعزيز الديمقراطية "دراسة مقارنة"، أطروحة دكتوراة، جامعة عمان العربية للدراسات العليا، عمان، الأردن، 2011، ص164.- محمد مقبل البخيتي، مرجع سابق، ص556-557.

وتقدم العلم، لذلك كان من الصعب أن يلم عضو البرلمان بهذا التطور الذي يحتاج إلى تعليم خاص لا يتوافر إلا للقلة. من ذلك تدخلت الدولة باقتراح القوانين التي تتناسب مع الأوضاع الجديدة، وأصبح عمل عضو البرلمان أن يناقش الصياغة القانونية المقدمة، وقد يطلب تعديلاً جذرياً أو سطحياً أو لفظياً يأتيه من وحي الخاطر أو نتيجة دراسة متأنية أو خبرة قديمة في المسألة المعروضة[1].

وعليه يمكننا القول بأنه تعتبر كفاءة عضو البرلمان من العوامل المؤثرة في فاعلية الرقابة البرلمانية، ذلك أن العضو الذي تتوافر لديه الخبرة العلمية والعملية والقانونية والثقافة الواسعة يستطيع أن يقنع المجلس بأهمية القضية التي يعرضها عن طريق وسائل الرقابة البرلمانية، وكلما كان العضو من الذين يتمتعون بخبرات برلمانية كبيرة وثقل برلماني، كان حديثه موضع اهتمام المجلس والرئيس والحكومة على حد سواء، وكلما كان هدف عضو البرلمان من استخدام وسائل الرقابة البرلمانية تحقيق المصلحة العامة كان تأثيره أكبر على الأعضاء والحكومة.

وبذلك فإن عدم قدرة أعضاء البرلمان على ممارسة الوظيفة الرقابية بفاعلية ترجع إلى تدني كفاءة وجدارة بعض أعضاء البرلمان أو نقص الخبرة العملية لديهم في مجال العمل التنفيذي، إذ إن من لا يمارسون العمل التنفيذي ولا يعرفون كل جوانبه لا يمكنهم مراقبة هذا العمل، وينعكس ذلك سلباً في تأثيره على ممارسة استخدام وسائل الرقابة البرلمانية[2].

فنجد أن بعض البرلمانات . خاصة في الدول النامية . تتسم بضعف هياكلها التنظيمية، إذ تفتقر هذه البرلمانات للمؤسسية والاستقرار في عملها الأمر الذي يدعو للقيام بإجراءات تهدف

([1]) إيهاب زكي سلام، مرجع سابق، ص200–201.

([2]) أحمد الضلاعين، الاستجواب وسيلة من وسائل الرقابة البرلمانية، مرجع سابق، ص127.– فيصل الشطناوي، وسائل الرقابة البرلمانية على أعمال السلطة التنفيذية، مرجع سابق، ص2355.

للتطوير التنظيمي لتلك البرلمانات من خلال تقوية البناء المؤسسي لها، فعلى الرغم من وجود بعض اللجان المتخصصة التي تهدف لتسهيل عمل البرلمان وتطويره إلا أن معظمها يفتقد للتنظيم في غالب الأحيان [1].

كذلك يرى الباحث أن عدم خبرة بعض أعضاء البرلمان بأساليب الرقابة وأحكام وإجراءات ممارستها، يعد معيقاً مؤثراً في الأداء الرقابي للأعضاء، ولذلك يجب عقد دورات تدريبية لأعضاء البرلمان، حتى يكونوا على دراية تامة بممارسة دورهم الرقابي.

كذلك يلاحظ أن مهنة عضو البرلمان وَسِنهُ تعتبران عاملين مؤثرين على دورهم الرقابي، ففي ظل التعقيد المستمر لكافة مناحي الحياة وزيادة التخصصات الفرعية للمجال الواحد، ويتجه الأعضاء المتخصصون في مهن معينة للإدلاء بدلوهم في تخصصاتهم، بما يضمن مراجعة الحكومة في أفعالها التي تدخل في نطاق هذا التخصص، فعضو البرلمان من رجال القانون يهتم بإبراز النواحي القانونية في عمله الرقابي، وعضو البرلمان من رجال الأعمال تعكس رؤيته الرقابية مصالح تلك الطبقة في المجتمع، كما أن عضو البرلمان في سن مبكر يتجه عادة لممارسة رقابة أكثر راديكالية*، بينما عضو البرلمان في سن متقدم يتجه إلى ممارسة رقابة أكثر محافظة[2].

وفي الكويت، إن افتقار أغلبية أعضاء المجلس إلى الخبرة البرلمانية، أدى إلى قيام نظام غريب من نوعه يكاد التطبيق المستمر له أن يجعل منه أحد نظم القانون العام في الكويت، وهو

([1]) جيهان خالد الزعبي، مرجع سابق، ص164.- محمد عبد الكريم عكور، مرجع سابق، ص120.

* يقصد برقابة أكثر راديكالية: هي رقابة أوسع شمولاً يتبناها مذهب المطالبين بالإصلاح السياسي التام في إطار المجتمع القائم، والتي تقوم على التفكير العقلاني غير المتسرع قبل اتخاذ الخطوات المؤدية للإصلاح.

([2]) محمد مقبل البخيتي، مرجع سابق، ص558-559.

تواجد فقيه (خبير دستوري) يجلس إلى جانب رئيس المجلس ليشرح للأعضاء نصوص الدستور وأحكام اللائحة الداخلية، وفي حالة الخلاف غالباً ما يكون رأيه هو الفيصل وهو المأخوذ به[1].

لذلك وإزاء هذا الوضع في عدم الكفاءة والخبرة لدى الأغلبية من أعضاء البرلمان، يقترح البعض علاجاً لذلك، سنتناوله في النقطتين التاليتين:

الاقتراح الأول: أن تكون الرقابة السياسية مكونة من سلطة مستقلة

الرقابة السياسية تشمل الرقابة البرلمانية والرقابة الشعبية (الرأي العام) سواءً وسائل الإعلام أو الأحزاب أو جماعات الضغط (النقابات)، حيث يقترح البعض أن تكون الرقابة السياسية مكونة من سلطة مستقلة رابعة ينتخبها أصحاب الحق السياسي في الدولة أي من تسمح لهم التشريعات بالانتخاب، بحيث يكون أعضاؤها قد باشروا العمل التنفيذي أو الرقابة على الأعمال التنفيذية . أياً كان نوع الرقابة . مدة كافية تمكنهم من الرقابة السياسية، ويتمتعون في نفس الوقت بحقوقهم السياسية كاملة، مما يؤكد أن العضو المنتظر سيكون حاصلاً على شهادة جامعية على أقل تقدير، وذلك لأن المستويات التي أقل من الشهادة الجامعية لا تباشر أعمالاً تنفيذية إلا في النادر، وإنما تباشر أعمالاً تحضيرية للعمل الإداري والتنفيذي كالكتبة مثلاً، وليس في ذلك . عند أصحاب هذا الرأي . تحيزاً لأصحاب الشهادات الجامعية، إنما هذا ما يقتضيه اشتراط الخبرة بالعمل التنفيذي[2]. غير أن هذا الاقتراح يتطلب تعديلات دستورية وقانونية تتعلق بالنظام البرلماني وبأسلوب الانتخاب وشروطه، وهو أمر ليس باليسير.

---

(1) عثمان عبد الملك الصالح، الرقابة البرلمانية، مرجع سابق، ص41-42.- جيهان خالد الزعبي، مرجع سابق، ص165.

(2) إيهاب زكي سلام، مرجع سابق، ص207-208.- عثمان عبد الملك الصالح، النظام الدستوري، مرجع سابق، ص737.

الاقتراح الثاني: تنمية أعضاء البرلمان في مجال ممارسة الرقابة البرلمانية

هذا الاقتراح سهل متوفر، وهو تنمية أعضاء البرلمان في ممارسة الرقابة البرلمانية على الأعمال التنفيذية سواءً بالحصول على دورات تدريبية في سير العمل في المرافق الحكومية وما يجب أن يكون عليه العمل فيها، بمعنى أن يبدأ البرلمان بنفسه في تنمية فاعليته[1]. من خلال استشارة أصحاب الاختصاص والاستعانة بأساتذة القانون في الجامعات ورجال القضاء والمحامين، وكذلك إعداد مجموعة من الكتيبات الاسترشادية في المجالات الفنية والرقابية والتشريعية للبرلمان.

ولذلك نورد بعض المقترحات التي نرى أنها ستؤدي بكل تأكيد إلى رفع كفاءة وتأهيل بعض أعضاء البرلمان وهي:

أ- الاحتكاك المستمر بتجارب ونماذج برلمانية أخرى على الصعيدين العربي والغربي.

ب- إعداد برامج موجهة لدعم عمل الأعضاء وخبراتهم، على هيئة ورش عمل ولقاءات مكثفة مع المختصين والبرلمانيين.

ج- إعداد مجموعة من الكتيبات الاسترشادية في المجالات الفنية التشريعية للبرلمان وأهمها عملية التشريع، والرقابة، والأنظمة واللوائح الداخلية، حقوق وواجبات الأعضاء وكيفية تقييم السياسات العامة للدولة.

د- دعم القدرة التشريعية للأعضاء فما زالت المبادرة التشريعية لأعضاء البرلمان عموماً محددة، إذ تأتي معظم تشريعات القوانين من السلطة التنفيذية، وهنا لا بد من إنشاء مركز للدراسات البرلمانية في البرلمان، يتم تزويده بالخبراء القانونيين المتخصصين، والاستعانة بأساتذة القانون في الجامعات ورجال القضاء والمحامين، بحيث تكون مهمته

([1]) إيهاب زكي سلام، مرجع سابق، ص208.- محمد باهي أبو يونس، مرجع سابق، ص189.- جيهان خالد الزعبي، مرجع سابق، ص164.

إعداد وصياغة الاقتراحات بمشروعات القوانين لأعضاء المجلس، ومعاونة الأعضاء من خلال تقديم الآراء والمقترحات بالتعديل أو الإضافة أو الحذف في مشروعات القوانين المقدمة من مجلس الوزراء.

هـ-تزويد النواب بالمساعدين من الباحثين وأصحاب الاختصاص والذين يستطيعون إمداد النائب بالدراسات والمعلومات الضرورية لكي يضطلع النائب بعمله الرقابي.

و- تنمية أعضاء مجلس النواب في ممارسة الرقابة على أعمال السلطة التنفيذية من خلال الحصول على دورات تدريبية في سير العمل في المرافق الحكومية المختلفة.

ز- عقد دورات تدريبية لأعضاء البرلمان في مجال سبل وإجراءات الرقابة البرلمانية، حتى يكونوا على دراية تامة بممارسة دورهم الرقابي، وهذا يعد أمراً لازماً فالبرلمان يسن القوانين ويراقب السياسة الداخلية والخارجية للحكومة[1].

المطلب الثاني: عدم الالتزام ببعض الإجراءات القانونية

فيما يخص وسائل الرقابة البرلمانية؛ السؤال، الاستجواب، التحقيق البرلماني، .. الخ، هذه الوسائل لم تستعمل استعمالاً أصولياً فلا يتم التقيد بالإجراءات القانونية التي رسمها القانون لها، وبالتالي لا تمكن المجلس من مراقبة السلطة التنفيذية مراقبة فعالة[2]. حيث يلاحظ عدم تقيد النواب بالشروط الشكلية للسؤال والاستجواب مثلاً، كشرط الكتابة والعبارات الموجزة وعدم التجريح بالعبارات غير اللائقة مما يؤدي إلى ردها، وهذا مؤشر على عدم كفاية الأعضاء على اعتبار وجود حالة عدم الإلمام بالأنظمة الداخلية.

([1]) أحمد الضلاعين، الاستجواب وسيلة من وسائل الرقابة البرلمانية، مرجع سابق، ص11، ص128. - محمد مقبل البخيتي، مرجع سابق، ص560.- صادق أحمد النفيش، مرجع سابق، ص141-142.

([2]) عثمان عبد الملك الصالح، النظام الدستوري، مرجع سابق، ص728.

حيث ترجع المعوقات الخاصة بالرقابة البرلمانية عن طريق الأسئلة والاستجواب وغيرها من الوسائل الرقابية . في أغلبها؛ إلى عدم التزام أعضاء البرلمان بالأحكام القانونية الخاصة بتوجيهها للحكومة أو للوزراء في موضوعات معينة من جهة، وعدم التزام رجال السلطة التنفيذية الموجهة إليهم الأسئلة والاستجوابات بهذه الأحكام من جهة أخرى، وخاصة الأحكام التي تختص بإدراج السؤال والاستجواب في جدول أعمال جلسات المجلس أو عدم رد الوزير الموجه إليه السؤال والاستجواب بسبب الغياب عن الجلسة التي أدرج فيها السؤال أو الاستجواب أو تأخير الرد على السؤال أو الاستجواب لأكثر من المدة المحددة في النظام الداخلي لمجلسي النواب والأعيان[1].

إضافةً إلى وجود معوقات خاصة بالحكومة، فهنالك عدة وسائل تستطيع من خلالها الحكومة عدم الاستجابة لمطالب أعضاء البرلمان عند السؤال أو الاستجواب أو غيرها من وسائل الرقابة البرلمانية، إذ لها أن تستند إلى وجود مصلحة عامة تدفعها إلى الامتناع عن الإجابة، أو تتذرع بطابع سرية المعلومات المطلوبة، أو أن تجيب على الأسئلة والاستجوابات المقدمة لها بشكل غير واضح أو بطريقة مطولة تؤدي إلى التسويف في الإجابة المطلوبة[2].

ولا بد من التأكيد على أن نجاح وسائل الرقابة البرلمانية في أداء دورها المنشود يتوقف إلى حد كبير على تعاون السلطتين التشريعية والتنفيذية فيما بينهما، ولا يخل بذلك كونها أداة للرقابة بيد أعضاء البرلمان، لأن قيام علاقات متبادلة بينهما يساعد إلى حد كبير على أداء هذه الوسائل لدورها الرقابي عن طريق استخدامها كأدوات تحذير للحكومة أو جلب انتباهها إلى

([1]) نواف كنعان، مرجع سابق، ص801.

([2]) عادل الطبطبائي، الأسئلة البرلمانية "نشأتها، أنواعها، وظائفها " "دراسة تطبيقية مقارنة مع التركيز على دولة الكويت "، الطبعة الأولى، بلا دار نشر، الكويت، 1987، ص207.- فرحان المساعيد، مرجع سابق، ص150.

بعض الموضوعات، بغية دفعها نحو اتخاذ القرارات بشأنها، في حين أن وجود علاقات متوترة بين السلطتين يفقد وسائل الرقابة البرلمانية كثيراً من أهميتها، إذ تتحول إلى مجرد أمنيات ووسائل غير مباشرة لإصدار التوجيهات[1].

لذلك سيتم تناول هذا المطلب من خلال بيان المُعَوِقات الإجرائية المتعلقة بالشروط الشكلية لوسائل الرقابة البرلمانية، وذلك في الفروع التالية:

الفرع الأول: المُعَوِقات الشكلية المتعلقة بإجراءات السؤال والاستجواب

سنتناول هذا الفرع في النقطتين التاليتين:

أولاً: المُعَوِقات الشكلية المتعلقة بالسؤال البرلماني

يلاحظ أن هنالك مجموعة من المعوقات الشكلية سببها الرئيس عدم الالتزام بالإجراءات القانونية بخصوص الأسئلة البرلمانية التي من شأنها التقليل من فاعلية الأسئلة البرلمانية، ومن أهمها:- إحجام بعض النواب عن استعمال حقهم في السؤال، أو استعمال هذا الحق بشكل محدود سواءً كان موضوع السؤال مسائل محلية خاصة بمناطقهم أو مسائل ذات طابع وطني تهم الوطن ككل، أو مسائل ذات طابع عربي أو دولي[2]. كذلك إهمال بعض الأسئلة وعدم إدراجها في جدول الأعمال، خاصة ما يتعلق منها بنواب المعارضة، حيث أن الأغلب الأعم من الأسئلة البرلمانية تصدر عن نواب المعارضة، وهي تهدف بالتالي إلى إحراج الحكومة وإرباكها،

([1]) حسن مصطفى البحري، مرجع سابق، ص138.

([2]) أحمد الضلاعين، الضمانات القانونية لتطبيق القواعد الدستورية، مرجع سابق، ص 263.- نواف كنعان، مرجع سابق، ص801.

الأمر الذي يؤدي بالكثير من هذه الأسئلة إلى الإهمال إما لمخالفتها النصوص اللائحية وإما لتفويت فرص الرقابة على المعارضة في حالات معينة[1].

وهنالك معوقات شكلية تتعلق بعدم الإجابة على السؤال، إذ تتذرع بعض الحكومات في سعيها للتملص من الإجابة بحجج عديدة منها المصلحة الوطنية أو ضرورات السرية والأمن، وهي حجج تترك مسألة تقديرها للسلطة التنفيذية نفسها، الأمر الذي يثير شكوكاً في إمكانية إساءة استخدامها، وبالتالي يدفع الكثيرين للتقليل من شأن الأسئلة البرلمانية كوسيلة رقابية، بالإضافة إلى إمكانية قيام الوزراء بتقديم إجابة خاطئة وبشكل مقصود[2].

كذلك يلاحظ تقديم أسئلة من بعض النواب وإدراجها في جدول أعمال المجلس ومناقشتها أحياناً، رغم تعلق هذه الأسئلة بموضوعات منظورة أمام القضاء، الأمر الذي يخالف مقتضى النظام الداخلي لمجلس النواب، الذي يوجب لصحة السؤال ألا يكون في توجيهه مساس بأمر معلق أمام القضاء، على النحو الذي سبق بيانه في شروط صحة السؤال في الفصل التمهيدي، فضلاً عن أن تعلق السؤال بموضوع منظور أمام القضاء يخل بمبدأ الفصل بين السلطات ويحول دون استخدام الأسئلة كوسيلة من وسائل الرقابة البرلمانية[3].

كذلك يلاحظ عدم الالتزام عند السؤال بالإجراءات القانونية، معنى ذلك خروج السؤال عن الأنظمة واللوائح التنظيمية، حيث أنه . في الغالب الأعم . ما يتدخل النواب بين النائب مقدم السؤال والوزير المختص ليقترب السؤال من مفهوم المناقشة العامة، كما أن النواب يتأثرون عند تقديمهم للسؤال بجماعات الضغط التي تسعى لتحقيق مصالح خاصة، الأمر الذي يتنافى وشرط

([1]) عادل الطبطبائي، الأسئلة البرلمانية، مرجع سابق، ص211.- مدحت غنايم، مرجع سابق، ص297.

([2]) رمضان محمد بطيخ، مرجع سابق، ص86-87.- حسن مصطفى البحري، مرجع سابق، ص141.

([3]) فيصل الشطناوي، النظام الدستوري الأردني، الطبعة الأولى، بلا دار نشر، عمان، 2003، ص267-268.
- نواف كنعان، مرجع سابق، ص803.

العمومية الذي يتطلبه السؤال البرلماني[1]. بل إن بعض النواب يخرجون في أسئلتهم عن الهدف الذي قصده المشرع من السؤال، وهو استفهام عضو البرلمان عن أمر يجهله أو رغبته في التحقق من حصول واقعة وصل علمه إليها أو استعلامه عن نية الحكومة في أمر من الأمور. إذ يبين الواقع العملي أن النواب يتقدمون بأسئلة تتضمن طلب معلومات تفصيلية عن أسماء بعض القيادات الإدارية وتاريخهم الوظيفي وروابط النسب والقربى بينهم، الأمر الذي يخرج السؤال من دائرة المصلحة العامة للسعي وراء أهداف شخصية[2].

وأخيراً يرى جانب من الفقه أن الأسئلة قد تتسم بالغموض والعمومية، الأمر الذي يضطر معه رئيس المجلس الطلب من مقدميها إعادة توضيح المقصود بها[3]. وكذلك يسقط السؤال، بزوال صفة مقدم السؤال أياً كان السبب (الوفاة، الاستقالة، إسقاط العضوية)، أو زوال صفة من وجه إليه السؤال (كما في حالة الإقالة أو الاستقالة)، أو بانتهاء دور الانعقاد الذي قدم خلاله[4].

ولا بد من الإشارة إلى أنه بالرجوع إلى مدى استخدام هذه الوسيلة من قبل أعضاء مجلس النواب الأردني، حيث بلغ عدد الأسئلة الإجمالي (623) سؤالاً في المجلس الحادي عشر (1989–1993)، أجيب منها على (274) سؤالاً أي ما نسبته 44% وتم توجيه الأسئلة إلى رئيس الحكومة وإلى وزراء الإعلام والمياه والري والداخلية والصحة. أما في المجلس الثاني عشر (1993–1997) فقد بلغ إجمالي الأسئلة (666) سؤالاً، أجيب منها على (384) سؤالاً أي ما

---

(1) إيهاب زكي سلام، مرجع سابق، ص82.– محمد عبد الكريم عكور، مرجع سابق، ص67–68.

(2) سالم حمود العضايلة، مبدأ الفصل بين السلطات في النظام السياسي الأردني "دراسة مقارنة"، " بريطانيا، أمريكا، المغرب، السعودية، النظام الإسلامي"، أطروحة دكتوراة، جامعة عين شمس، الإسكندرية،2007، ص641.– عثمان عبد الملك الصالح، النظام الدستوري، مرجع سابق، ص728.

(3) نواف كنعان، مرجع سابق، ص802–803.

(4) لمزيد من التفصيل حول هذه المعوقات أنظر: أحمد الضلاعين، الضمانات القانونية لتطبيق القواعد الدستورية، مرجع سابق، ص281–282.– خالد سمارة الزعبي، مرجع سابق، ص105.

نسبته 57% من إجمالي الأسئلة، أما في المجلس الثالث عشر (1997-2001) فقد بلغ إجمالي الأسئلة (524) سؤالاً، أجيب منها على (399) سؤالاً أي ما نسبته 76% من إجمالي الأسئلة وهي نسبة مرتفعة مقارنة مع المجلسين السابقين[1]. كذلك نجد أن عدد الأسئلة المطروحة خلال الفصل التشريعي الرابع عشر لمجلس النواب (2003-2007)، (493) سؤالاً للحكومة، أجيب منها على (295) سؤالاً من قبل الحكومة. وخلال الفصل التشريعي الخامس عشر لمجلس النواب (2007-2009)[2] وجه أعضاء المجلس النيابي (647) سؤالاً للحكومة، أجيب منها على (505) سؤالاً من قبل الحكومة[3]. وخلال الفصل التشريعي السادس عشر لمجلس النواب (2010-2012) تم توجيه (777) سؤالاً للحكومة، أجيب منها على (635) سؤالاً من قبل الحكومة[4].

ثانياً: المُعَوِقات الشكلية المتعلقة بالاستجواب البرلماني

هنالك مجموعة من المعوقات الشكلية التي تحول دون فعالية الاستجواب كوسيلة هامة من وسائل الرقابة البرلمانية، فلا شك أن عدم التزام بعض أعضاء البرلمان بالشروط والإجراءات القانونية المطلوبة لصحة الاستجواب، كمخالفة الاستجواب للقانون أو تضمينه عبارات غير لائقة أو كون الاستجواب ينطوي على مصلحة شخصية أو خاصة أو عدم إدراج الاستجواب في

(1) محمد المصالحة، الرقابة البرلمانية، مرجع سابق، ص17.-أحمد الضلاعين، مرجع سابق، ص264-265.
(2) حيث صدرت الإرادة الملكية السامية بحل مجلس النواب الأردني اعتباراً من يوم الثلاثاء الموافق 2009/11/24.
(3) فيصل الشطناوي، وسائل الرقابة البرلمانية على أعمال السلطة التنفيذية، مرجع سابق، ص2354.
(4) سامر يونس، انجازات مجلس النواب الأردني (المجلس النيابي السادس عشر "2010-2012")، تاريخ 5 يناير 2013، ص1، منشور على الموقع الرسمي لمجلس النواب الأردني، على الرابط الالكتروني التالي: http://www.representatives.jo.

جدول أعمال المجلس، أو عدم إعطائه الأولوية على غيرة من الأعمال عدا الأسئلة، أو ارتباط موضوع الاستجواب بموضوعات محالة إلى لجان المجلس[1].

كما أن هنالك معوقاً أخر مرتبطاً بطبيعة الاستجواب كوسيلة رقابة برلمانية والذي ينطوي على محاسبة الوزراء عن أخطائهم أو تقصيرهم في أداء مهامهم وطرح الثقة بهم، وهذا يجعل معظم النواب يحجمون عن اللجوء للاستجواب ومحاولة استخدام وسيلة السؤال بدلاً من وسيلة الاستجواب نتيجة لضغط الحكومة عليهم أو وعدهم بمنافع شخصية. فالمسؤولية الوزارية تثور عند مناقشة الاستجواب الموجه إلى الحكومة في حال المسؤولية التضامنية" المشتركة"، وفي حال طرح الثقة بها وعدم نجاحها وجب عليها أن تستقيل، أو المسؤولية الفردية التي تتعلق بمسؤولية الوزير عن إدارة شؤون وزارته، فإن لم يحز ثقة البرلمان وجب عليه اعتزال منصبه، وذلك كأثر لمناقشة الوزير المستجوب[2].

وطرح الثقة بالوزير أو الوزارة هو عصب مسؤوليتهم السياسية أمام مجلس الأمة، فمن خلاله يستطيع المجلس أن يطيح بالوزير أو الوزارة، وبما أن طلب طرح الثقة (المسؤولية السياسية الوزارية التضامنية والفردية) يعتبر أكثر سلطات مجلس الأمة خطورة، لذلك أحاط

([1]) نواف كنعان، مرجع سابق، ص803-804.- أحمد الضلاعين، الاستجواب وسيلة من وسائل الرقابة البرلمانية، مرجع سابق، ص132.- محمد عبد المحسن المقاطع، مرجع سابق، ص26، ص52.- سالم حمود العضايلة، مرجع سابق، ص651.

([2]) كريم كشاكش، الاستجواب البرلماني، مرجع سابق، ص2321- 2322. - أحمد الضلاعين، الاستجواب وسيلة من وسائل الرقابة البرلمانية، مرجع سابق، ص100-101.- نواف كنعان، مرجع سابق، ص779.- عبد الفتاح حسن، مرجع سابق، ص376-377.- محمد عبد المحسن المقاطع، مرجع سابق، ص58-59.- ياسين بن بريح، مرجع سابق، ص150.

الدستورين الأردني والكويتي هذا الطلب بقيود وشروط شديدة نوعاً ما، مع اختلاف بين النظامين في حكم طرح الثقة برئيس مجلس الوزراء[1].

ونظراً لما يرتبه قرار المجلس النيابي بعدم الثقة بالوزير على أثر مناقشة الاستجواب من نتائج خطيرة، فإن الحكومة تتجنب صدور مثل هذا القرار بأساليب عديدة تأخذ اتجاهين؛ الأول استخدام وسائل ضغط على أعضاء البرلمان أو تلبية مصالحهم الشخصية حتى تمنعهم من طرح الثقة، أما الإتجاة الثاني فهو أن تطلب من الوزير تقديم استقالته قبل طرح الثقة به والتصويت عليها[2].

([1]) الدستور الأردني لسنة 1952 والمعدل لعام 2011، المادة (54) تنص على : (1- تطرح الثقة بالوزارة أو بأحد الوزراء أمام مجلس النواب. 2- إذا قرر المجلس عدم الثقة بالوزارة بالأكثرية المطلقة من مجموع عدد أعضائه وجب عليها أن تستقيل. 3- وإذا كان قرار عدم الثقة خاصاً بأحد الوزراء وجب عليه اعتزال منصبه).- النظام الداخلي لمجلي النواب الأردني لعام 2013، المادة (135/و) تنص على: (للمستجوب إذا لم يقتنع برد الوزير، أن يبين أسباب عدم اقتناعه وله ولغيره من النواب طرح الثقة بالوزارة أو الوزير مع مراعاة أحكام المادة 54 من الدستور).

بالمقابل تنص المادة (101) من الدستور الكويتي لعام 1962 بخصوص طرح الثقة بالوزير على أن: " كل وزير مسئول لدى مجلس الأمة عن أعمال وزارته، وإذا قرر المجلس عدم الثقة بأحد الوزراء اعتبر معتزلاً للوزارة من تاريخ قرار عدم الثقة ويقدم استقالته فوراً. ولا يجوز طرح موضوع الثقة بالوزير إلا بناءً على رغبته أو طلب موقع من عشرة أعضاء إثر مناقشة استجواب موجه إليه، ولا يجوز للمجلس أن يصدر قراره في الطلب قبل سبعة أيام من تقديمه، ويكون سحب الثقة من الوزير بأغلبية الأعضاء الذين يتألف منهم المجلس فيما عدا الوزراء، ولا يشترك= =الوزراء في التصويت على الثقة". وتنظم شروط وإجراءات طرح الثقة بالوزير المواد (143-145) من اللائحة الداخلية لمجلس الأمة الكويتي لعام 1963.

أما موضوع طرح الثقة برئيس الوزراء في دستور الكويت لعام 1962 أي مسؤوليته السياسية أمام مجلس الأمة، وبالتالي المسؤولية التضامنية للوزارة، لا تظهر بطرح موضوع الثقة به، ولكن بطلب (تقرير عدم إمكان التعاون معه)، فتنص المادة (102) من الدستور على: (لا يتولى رئيس مجلس الوزراء أي وزارة ولا يطرح مجلس الأمة الثقة به، ومع ذلك إذا رأى مجلس الأمة بالطريقة المنصوص عليها في المادة السابقة عدم إمكان التعاون مع رئيس مجلس الوزراء، رفع الأمر إلى رئيس الدولة، وللأمير في هذه الحالة أن يعفي رئيس مجلس الوزراء ويعين وزارة جديدة، أو أن يحل مجلس الأمة، وفي حالة الحل، إذا قرر المجلس الجديد بذات الأغلبية عدم التعاون مع رئيس مجلس الوزراء المذكور اعتبر معتزلاً منصبه من تاريخ قرار المجلس في هذا الشأن، وتشكل وزارة جديدة).

([2]) ومن الأمثلة على ذلك في الأردن؛ استقالة وزير المياه والري الدكتور منذر حدادين عام 1998، بعد تفجر مشكلة تلوث المياه في صيف ذلك العام، وذلك بسبب سخط مجلس النواب عليه فقدم استقالته قبل أن تطرح الثقة به.

وقد تتضامن الحكومة مع وزيرها بصورة أخرى هي التدوير الوزاري، والمقصود به هو نقل الوزير من وزارته إلى وزارة أخرى وذلك لتجنب احتمال سحب الثقة منه من قبل أعضاء البرلمان، أو عندما تتضامن الحكومة مع الوزير عند تقديم استقالتها وإجراء تعديل كلي أو جزئي عليها فيعاد تشكيلها مع إسناد منصب وزاري أخر للوزير المقدم ضده الاستجواب، وتعتبر دولة الكويت من الدول التي تبنت فكرة التدوير الوزاري، ففي عام 1998 استبقت الحكومة عند استجواب وزير الإعلام بشأن قضية الكتب الممنوعة تصويت البرلمان على الثقة وقدمت استقالتها، ثم أعيد تشكيلها وشغل فيها الوزير المقدم ضده الاستجواب وزارة النفط [(1)]، ولم نجد في الأردن حسب علمنا أي تطبيقات لفكرة التدوير الوزاري.

وبذلك فالتدوير الوزاري هو حيلة تلجأ إليها الحكومة لإجهاض نتائج الاستجواب والإبقاء على الوزير الذي أوشك أن يفقد ثقة المجلس النيابي، لذلك يجمع الرأي على عدم جواز التدوير الوزاري لأن فيه مخالفة لنصوص الدستور فضلاً عن تناقضه مع منطق وغاية الاستجواب، فهو يجعل النصوص الدستورية التي تقرر مسؤولية الوزير أمام البرلمان بلا جدوى، بل ونقل الوزير لوزارة أخرى يبقي على عدم ثقة أعضاء البرلمان به، ويجعل مصير الوزير في البقاء أو الإعفاء مرتبطاً بقرار من المجلس، ما لم تتم تنحيته من منصبه الوزاري اختيارياً أو بقرار من رئيسه، وكذلك نقل الوزير إلى وزارة أخرى لا يتطلب هذا القرار من الوزير أن يؤدي قسماً جديداً، وهو ما يعني استمراره في منصبه الوزاري بوصفه العام، ولما كان أساس طرح الثقة من الناحية الدستورية هو عدم تمتع الوزير بثقة أعضاء البرلمان مما يستوجب عدم استمراره في منصبه، وبذلك فإن الإبقاء عليه في منصب وزاري أخر يعني مخالفة الأصول البرلمانية المستقرة

([1]) أنظر في ذلك: محمد عبد المحسن المقاطع، مرجع سابق، ص116 وما بعدها.- أحمد الضلاعين، الاستجواب وسيلة من وسائل الرقابة البرلمانية، مرجع سابق، ص120.

والدستورية الثابتة، كذلك فإن تدوير الوزير يعني اتخاذ النقل وسيلة جديدة لا تعرفها الدساتير ومنها الأردني والكويتي ولا الأنظمة البرلمانية المستقرة لإنهاء المسألة السياسية بغير الخيارات المعروفة في الدستور[1].

كما أن لمقدم الاستجواب الحق في استرداده في أي وقت، إما بطلب كتابي يقدم لرئيس المجلس، وإما شفاهةً بالجلسة، وفي هذه الحالة يستبعد الاستجواب من جدول الأعمال ولا ينظر المجلس فيه[2]. كذلك فإنه إذا غاب مقدم الاستجواب عن حضور الجلسة المحددة لمناقشة الاستجواب بغير عذر، فإن ذلك يعتبر استرداداً ضمنياً للاستجواب، أما إذا كان الغياب بعذر يقبله المجلس، فإن المجلس يؤجل نظر الاستجواب لجلسة تالية ولمرة واحدة بعد سماع الحكومة. ويلاحظ أيضاً استخدام بعض النواب للاستجوابات في غير أغراضها المحددة لها في النظام والتي تقوم على محاسبة الوزراء المختصين عن أخطائهم، الأمر الذي يفقد الاستجواب هدفه ويجعله أقرب للسؤال منه للاستجواب، وهذا يؤدي إلى إرباك الأعضاء الآخرين وكذلك الوزير الموجه إليه الاستجواب[3]. ويلاحظ أنه قد يتعلق الاستجواب بأمر معلق أمام القضاء أو أن يمس الاستجواب أحكام القضاء التي حازت قوة الشيء المحكوم به، حيث يجب أن لا يتعلق الاستجواب بأمر معلق أمام القضاء، مع أنه يجوز أن يتناول الاستجواب أموراً تتعلق بالسلطة القضائية إذا كانت تتصل بعمل السلطة التنفيذية، ومثال ذلك حال تأخير تحقيقات قضائية[4]. كذلك قد يسقط الاستجواب، بزوال صفة مقدم الاستجواب أياً كان السبب (الوفاة، الاستقالة،

([1]) أنظر في هذه الآراء تفصيلاً : أحمد الضلاعين، الاستجواب وسيلة من وسائل الرقابة البرلمانية، مرجع سابق، ص122-123.- محمد عبد المحسن المقاطع، مرجع سابق، ص118-119.

([2]) نواف كنعان، مرجع سابق، ص804.- أحمد الضلاعين، الاستجواب وسيلة من وسائل الرقابة البرلمانية، مرجع سابق، ص131.

([3]) نواف كنعان، مرجع سابق، ص805.- فرحان المساعيد، مرجع سابق، ص174.- محمد عبد المحسن المقاطع، مرجع سابق، ص50.

([4]) كريم كشاكش، الاستجواب البرلماني، مرجع سابق، ص2332.

إسقاط العضوية)، أو زوال صفة من وجه إليه الاستجواب (كما في حالة الإقالة أو الاستقالة)، أو بانتهاء دور الانعقاد الذي قدم من خلاله[1].

بالرجوع إلى مدى استخدام هذه الوسيلة من قبل أعضاء مجلس النواب الأردني، يلاحظ أنها لم تستخدم على نطاق واسع، كما أنها كانت تنتهي بانتهاء المناقشة ولم تتطور لتوقيع المسؤولية السياسية على الحكومة، ففي مجلس النواب الحادي عشر (1989-1993) تقدم النواب بـ (16) استجواباً تم سحب بعضها وتحول البعض الأخر إلى أسئلة بناء على رغبة مقدمها، أما مجلس النواب الثاني عشر (1993-1997) فلم يشهد سوى استجواباً واحداً وتراجع عنه مقدمه لينتهي ذلك المجلس دون أن يشهد أي استجواب، غير أن المجلس الثالث عشر (1997-2001) شهد (8) استجوابات تم سحب البعض منها بناءً على تفاهم بين الوزير والنائب حيث تم الاتفاق على تصويب الأوضاع المتضمنة للاستجواب[2]. كذلك نجد أن عدد الاستجوابات المطروحة خلال الفصل التشريعي الرابع عشر لمجلس النواب (2003-2007)، (13) استجواباً للحكومة، ومن خلال استعراضها كان أغلبها موجهاً لوزراء الصحة والتربية والتعليم والصناعة والتجارة والتعليم العالي والداخلية. وخلال الفصل التشريعي الخامس عشر لمجلس النواب (2007-2009) وجه أعضاء المجلس النيابي (14) استجواباً للحكومة، وجهت أغلبها إلى وزراء الزراعة والبيئة والعمل والطاقة والصناعة والتجارة والتعليم العالي والتنمية الاجتماعية، ولرئيس الوزراء[3]، وخلال الفصل التشريعي السادس عشر لمجلس النواب (2010-

---

([1]) لمزيد من التفصيل حول هذه المعوقات أنظر: صادق أحمد النفيش، مرجع سابق، ص68-69.- حسن مصطفى البحري، مرجع سابق، ص806.- سالم حمود العضايلة، مرجع سابق، ص655.-عثمان عبد الملك الصالح، النظام الدستوري، مرجع سابق، ص728-729.

([2]) محمد المصالحة، الرقابة البرلمانية، مرجع سابق، ص29.

([3]) فيصل الشطناوي، وسائل الرقابة البرلمانية على أعمال السلطة التنفيذية، مرجع سابق، ص2359.

2012) تم توجيه (14) استجواباً، وجهت أغلبها لوزراء النقل والبيئة والصناعة والتجارة ووزير التعليم العالي والبحث العلمي ورئيس الوزراء[1].

أما في البرلمان الكويتي؛ فمنذ انعقاد أول مجلس تشريعي منتخب عام 1963 وحتى عام 2000 نهاية الفصل التشريعي الثامن، فقد تم تقديم تسعة عشر استجواباً، بينما خلال الأعوام من (2000-2010) تم تقديم أكثر من ثلاثين استجواباً[2]، بينما خلال النصف الأول من عام 2011 أي خلال الفصل التشريعي الثالث عشر فقد تم تقديم (8) استجوابات[3].

وبالنظر إلى هذه المعوقات الشكلية في مجال استخدام السؤال أو الاستجواب كوسيلة رقابية؛ نقترح بعض الحلول لها، التي منها: 1- ضرورة التزام أعضاء البرلمان بالشروط الشكلية والموضوعية للسؤال أو الاستجواب، وضرورة إدراج السؤال أو الاستجواب في جدول أعمال المجلس، والابتعاد عن العمومية والغموض والأمور والأهداف الشخصية عند توجيه السؤال أو الاستجواب، 2- ضرورة إلزام الحكومة بالإجابة على السؤال أو الاستجواب بنصوص قانونية صريحة وخلال مدة قصيرة، 3- ضرورة تشجيع النواب على استخدام السؤال أو الاستجواب، والالتفات عن أية وسائل ضغط من قبل الحكومة لعدم استخدام الاستجواب وبالتالي طرح الثقة بها أو بوزير معين.

الفرع الثاني: المُعَوِقات الشكلية المتعلقة بإجراءات لجان التحقيق البرلماني

من أهم المُعَوِقات الشكلية التي تحول دون فعالية الرقابة البرلمانية من خلال لجان التحقيق البرلماني؛ طريقة تشكيل لجان التحقيق البرلماني ومعايير اختيار أعضائها، إذ يتم

---

(1) سامر يونس، مرجع سابق، ص1، ص3.

(2) مناور بيان الراجحي، التحقيق البرلماني وتطبيقاته في دولة الكويت، رسالة ماجستير، جامعة الشرق الأوسط، عمان، الأردن، 2011، ص19.

(3) الأمانة العامة لمجلس الأمة الكويتي، بيانات الاستجوابات، منشور على الرابط الالكتروني التالي: http/:www.kna.kw/clt/run.asp.

تشكيل هذه اللجان في الغالب من أعضاء يميلون لمساندة السلطة التنفيذية، وذلك نتيجة لحق رئيس المجلس في ترشيح أعضائها، وكذلك عدم استعانتها بخبراء ومتخصصين في مجال الموضوعات التي تبحثها، الأمر الذي يؤدي إلى اتسام أعمالها بالقصور. كذلك عدم وجود سلطة إلزامية تملكها لجان التحقيق عند استخدامها لوسائل التقصي والتحري[1].

ويتضح ذلك عندما ترى اللجنة أهمية الاستماع إلى بعض الأفراد للحصول على معلومات ضرورية لإتمام التحقيق، حيث أنها تواجه بعدم استجابة بعض الأفراد للحضور أمام اللجنة، أو رفضهم الإدلاء بأي معلومات، فعدم وجود نصوص قانونية تنظم عمل اللجان منعتها من إعمال هذه الأداة، بما يحقق الهدف من إجراء التحقيق، فينقضها ما يتوافر لدى الجهات القضائية حال إجراء التحقيق، وبذلك تقف اللجنة عاجزة لعدم قدرتها على إجبارهم على الحضور أو تقديم المعلومات. ويضاف إلى ذلك بطء الحكومة في تنفيذ قرارات مجلس الأمة الصادرة بناءً على تقارير لجان التحقيق النيابية، وعدم تنفيذ الحكومة لقرارات المجلس والرد عليه بما اتخذته في هذا الشأن من إجراءات[2].

كذلك يلاحظ قيام لجان التحقيق البرلماني في بعض الأحيان بالنظر في موضوعات ترتبط بتحقيقات جارية أمام القضاء، إذ يفترض أن يقتصر نشاط لجان التحقيق على إجراءات لا تدخل في اختصاصات موظفين تابعين للسلطة التنفيذية أو السلطة القضائية، تأسيساً لما استقرت عليه الأعراف والتقاليد الدستورية من أن حق التحقيق النيابي متفرع عن حق البرلمان في الرقابة، ومن ثم لا يصح أن يتعدى هذا الحق لأن الرقابة لا تعني تدخل سلطة من السلطات الثلاث في شؤون سلطة أخرى. وأيضاً تعدد وتشعب الموضوعات التي تقتضي من المجلس

---

(1) أمين سلامة العضايلة، مرجع سابق، ص228-229. - خالد سمارة الزعبي، مرجع سابق، ص117.

(2) يحيى الجمل، النظام الدستوري في الكويت، مرجع سابق، ص380.- أمين سلامة العضايلة، مرجع سابق، ص228-229. - نواف كنعان، مرجع سابق، ص806.

إحالتها إلى لجان التحقيقات النيابية، وهي موضوعات تنصب في معظمها على قضايا الفساد الإداري والمالي في أجهزة الدولة. كذلك فإن قرارات مجلس النواب حول تقارير لجان التحقيق البرلماني لا تتضمن تحديداً لفترة زمنية تنفذ فيها هذه القرارات بالاتفاق مع الحكومة، الأمر الذي لا يضفي طابع الجدية على تقارير هذه اللجان وينعكس سلباً على عملها، هذا بالإضافة إلى عدم وجود آلية محددة لمتابعة تنفيذ قرارات المجلس الصادرة بناءً على تقارير لجان التحقيق[1].

لكن عدم النص على لجان التحقيق البرلماني في الدستور أو النظام الداخلي لمجلس النواب الأردني لم يمنع المجلس الحادي عشر(1989–1993) من تشكيل لجنة تحقيق نيابية بتاريخ 1990/12/27، للنظر في قضايا الفساد المالي والإداري في أجهزة الدولة. وكذلك شكل لجنة تحقيق نيابية للتحقيق في أوضاع جامعة اليرموك، والمتمثلة في دخول قوات الأمن إلى حرم الجامعة واعتقال عدد من الطلاب الذين تظاهروا احتجاجاً على رفع الرسوم الجامعية. وكذلك في المجلس الثاني عشر (1993–1997) تم تشكيل لجنة خاصة لدراسة أوضاع الملكية الأردنية، ولجنة أخرى على إثر رفع الحكومة لأسعار الخبز والأعلاف. كذلك قرر المجلس الثالث عشر (1997–2001) بتاريخ 2000/1/16 تشكيل لجنة تحقيق لفحص البيانات والمستندات التي استند إليها نائب في توجيه الاتهامات إلى رئيس الوزراء[2]، حيث تم تشكيل لجنة للنظر في التهم التي وجهها النائب محمود الخرابشة إلى رئيس الوزراء السيد عبد الرؤوف الروابدة، وتم فحص البيانات والمستندات التي استند إليها النائب المذكور، وتم تقديم تقرير للمجلس حول هذا

([1]) لمزيد من التفصيل حول هذه المعوقات أنظر: أحمد الضلاعين، الضمانات القانونية لتطبيق القواعد الدستورية، مرجع سابق، ص298–300.- مدحت غنايم، مرجع سابق، ص355–356.- عثمان عبد الملك الصالح، النظام الدستوري، مرجع سابق، ص730–731. - يحيى الجمل، النظام الدستوري في الكويت، مرجع سابق، ص380–381.- خالد سمارة الزعبي، مرجع سابق، ص117–118.- نواف كنعان، مرجع سابق، ص806–807.

([2]) نبيل شطناوي، دور لجان التحقيق البرلماني في فعالية الرقابة البرلمانية في الأردن، بحث منشور في مجلة الحقوق، جامعة البحرين، المجلد الأول، العدد الثاني، 2004، ص198–200.

الموضوع من قبل اللجنة[1]. ومن أبرز الأمثلة في استخدام التحقيق البرلماني كوسيلة رقابية في الكويت هو طلب بعض أعضاء البرلمان إجراء تحقيق في الغزو العراقي للكويت[2].

وبالمقابل في مجلس الأمة الكويتي؛ تم تشكيل أربعة لجان تحقيق نيابي في الكويت في الفصل التشريعي الأول (1963–1967)، وفي الفصل التشريعي الثالث (1971–1975) تم تشكيل لجنتي تحقيق نيابي، وفي الفصل التشريعي السادس (1985–1986) تم تشكيل إحدى عشر لجنة تحقيق برلماني، وفي الفصل التشريعي الثامن (1996–1999) تم تشكيل ستة لجان تحقيق برلماني، وفي الفصل التشريعي التاسع (1999–2003) فقد تم تشكيل ثلاثة عشر لجنة تحقيق برلماني، أما في الفصل التشريعي العاشر (2003–2006) فلم يتم تشكيل إلا لجنة تحقيق برلماني واحدة، وفي الفصل التشريعي الحادي العشر (2006–2008) تم تشكيل أربعة لجان تحقيق برلمانية، أما في الفصل التشريعي الثاني عشر (2008–2009) فقد تم تشكيل تسعة لجان تحقيق برلماني[3].

ويثور لدينا تساؤل هنا: حول مدى إمكانية أن يكون للحكومة دور في إعاقة التحقيق البرلماني؟؟

اختلفت الدساتير المقارنة حول ذلك، فنجد أن الدستور الفرنسي يتيح للحكومة الحق في الاعتراض على طلب تشكيل لجان التحقيق البرلماني، إذا رأت أن من شأن التحقيق أن يؤدي إلى خلافات حادة داخل الدولة مما يضر بمصالح الدولة، أو قد يؤدي إلى الإضرار بعلاقات الدولة مع دولة أخرى. فالحكومة الفرنسية مثلاً؛ لها حق الاعتراض على طلب تشكيل لجان التحقيق البرلماني بحجة تعريض مصالح الدولة العليا للخطر، أو أن التحقيق قد يؤدي إلى

([1]) أمين سلامة العضايلة، مرجع سابق، ص226.

([2]) سعيد السيد علي، مرجع سابق، ص263.

([3]) مناور بيان الراجحي، مرجع سابق، ص113 وما بعدها.

إظهار أسرار الدولة، وهذا يحد من دور المجلس الرقابي لأنه يمنح الحكومة فرصة لعرقلة عملية تشكيل اللجان[1].

وحسب الفقرة (أ) من المادة (69) من النظام الداخلي لمجلس النواب الأردني لعام 2013 للجنة أن تطلب استدعاء الوزير المختص أو مقدم الاقتراح أو من ترى لزوم سماع رأيه، وكذلك للجنة أن تطلب من الوزير أو أي مسؤول مختص تزويدها بالمستندات والوثائق والمعلومات التي تطلبها وتتعلق بموضوع البحث، وإذا امتنع الوزير ترفع اللجنة الأمر إلى رئيس المجلس لعرضه على المجلس في أول جلسة تالية وإعطائه أولوية على سائر الأعمال[2]. أما في اللائحة الداخلية لمجلس الأمة الكويتي لعام 1963؛ فإنه يتوجب أن يقوم رئيس مجلس الأمة بإبلاغ رئيس مجلس الوزراء أو الوزير المعني بطلب الأعضاء إجراء تحقيق برلماني، حيث يكون لرئيس الوزراء أو الوزير المعني طلب تأجيل النظر في الطلب مدة أسبوعين على الأكثر، ولا يجوز التأجيل أكثر من ذلك إلا بموافقة المجلس[3].

وبذلك يرى الباحث أنه في النظامين الدستوريين الأردني والكويتي أن موقف الحكومة ليس قوياً في مواجهة المجلس فيما يخص طلب التحقيق البرلماني في قضية ما، إذ تجد الحكومة نفسها ملزمة بالتعاون مع المجلس، حيث تبقى إعاقة الحكومة للتحقيق البرلماني محدودة، وذلك على عكس الحال في النظام الدستوري الفرنسي حيث تلعب الحكومة دوراً رئيسياً في إعاقة لجان التحقيق البرلماني.

ويرى الباحث؛ وبالنظر إلى المعوقات الشكلية المتعلقة باستخدام لجان التحقيق البرلماني كوسيلة رقابية؛ إلى اقتراح بعض الحلول لها، منها: 1- الالتزام عند تشكيل لجان التحقيق

---

(1) مناور بيان الراجحي، مرجع سابق، ص52-53.- عبد الحميد متولي، مرجع سابق، ص556.

(2) الفقرة (د) من المادة (69) من النظام الداخلي لمجلس النواب الأردني لعام 2013.

(3) المادة (148) من اللائحة الداخلية لمجلس الأمة الكويتي لعام 1963.

البرلماني من أعضاء لا يميلون لمساندة السلطة التنفيذية وأن يكونوا من أصحاب الاختصاص والمعرفة، 2- ضرورة استعانة اللجان بخبراء ومتخصصين في مجال الموضوعات التي تبحثها، 3- ضرورة إعطائها سلطة إلزامية بطلب الوثائق والمستندات من الحكومة والدوائر الرسمية وكذلك وجوب مثول الشهود أمامها، وضرورة التزام الحكومة بتنفيذ قرارات لجان التحقيق البرلماني خلال مدة زمنية محددة.

الفرع الثالث: المُعَوِقات الشكلية المرتبطة ببقية الوسائل الرقابية

أيضاً هنالك مجموعة معوقات شكلية سببها الرئيس عدم الالتزام بالإجراءات القانونية بخصوص طلب المناقشة العامة والاقتراحات برغبة والعرائض من قبل أعضاء المجلس، من شأنها التقليل من فاعليتها كوسائل للرقابة البرلمانية.

لا شك أن عدم التزام بعض النواب بالشروط والإجراءات القانونية الخاصة بطلبات المناقشة مثل عدم توقيع مقدميها عليها أو شمولها لعبارات تمس الأشخاص أو الهيئات، مما يؤدي إلى حفظ طلبات المناقشة التي لم تتوافر فيها الشروط والإجراءات القانونية المطلوبة[1].

فيجوز للمجلس أو لرئيسة بحسب الأحوال أن يستبعد طلب المناقشة من جدول الأعمال إذا قل عدد من تقدموا به عن النصاب القانوني المقرر لذلك، وهم عشرة أعضاء حسب المادة (138) من النظام الداخلي لمجلس النواب الأردني لعام 2013، وخمسة أعضاء في حسب المادة (112) من الدستور الكويتي لعام 1962، وعشرون عضواً حسب المادة (112) من اللائحة الداخلية لمجلس الشعب المصري لسنة 1979.

حيث يكون ذلك الاستبعاد في حالتين تتضمن عدم التزام أعضاء المجلس بالإجراءات القانونية وهي:- الحالة الأولى: إذا تنازل عن طلب المناقشة العامة من تقدموا به كلهم أو

([1]) نواف كنعان، مرجع سابق، ص807.- خالد سمارة الزعبي، مرجع سابق، ص112.

بعضهم، بحيث يقل عددهم عن الحد الأدنى المطلوب، ويشترط لصحة هذا التنازل أن يقدم كتابةً، وبعد إدراج الطلب في جدول الأعمال أو بعد تحديد موعد للمناقشة فيه. أما الحالة الثانية: إذا تغيب واحد أو أكثر من مقدمي الطلب بغير عذر مقبول عن حضور الجلسة المحددة للمناقشة، فإنه في مثل هذه الحالة يعتبر من تغيب من مقدمي طلب المناقشة متنازلاً عنه[1].

كما يلاحظ اتجاه معظم النواب لاستخدام الاقتراحات برغبة وطلبات المناقشة والعرائض بشكل واسع وفي موضوعات يغلب عليها الطابع المحلي الخدمي، حيث تنصب هذه الوسائل على مسائل ترتبط بالخدمات العامة التي تقدمها الأجهزة الإدارية في مناطقهم. أيضاً هنالك مبالغة من بعض النواب في تقديم العرائض والشكاوى من المواطنين في قضايا مختلفة، ويكون مصيرها الحفظ لأسباب متعددة أهمها: وجود مشروع قانون يتعلق بموضوع الشكوى، أو صدور حكم بموضوع الشكوى من محكمة مختصة أو تعلق موضوع الشكوى بمشكلة تمت مناقشتها من خلال طلبات مناقشة عامة مثل مشكلة البطالة[2].

ويلاحظ من التطبيق العملي في الأردن للعرائض والشكاوى، بأنه يتم التعامل مع أغلبها بالحفظ أو بإحالتها إلى اللجان المختصة، ونادراً ما يتم إحالتها إلى الوزراء المختصين، وفي حال إحالتها إلى الحكومة فإنه يتم إهمالها وعدم الرد عليها. حيث يظهر تقرير الإنجازات للدورة العادية الرابعة والأخيرة لمجلس النواب الثالث عشر(1997-2001) مثلاً بان عدد العرائض والشكاوى المقدمة إلى المجلس والمحولة إلى الحكومة خلال هذه الدورة (24) عريضة ولم ترد

---

(1) رمضان محمد بطيخ، مرجع سابق، ص191.- حسن مصطفى البحري، مرجع سابق، ص756.

(2) لمزيد من التفصيل حول هذه المعوقات أنظر: يحيى الجمل، النظام الدستوري في الكويت، مرجع سابق، ص376-377.- نواف كنعان، مرجع سابق، ص807-808.- فرحان المساعيد، مرجع سابق، ص185.- خالد سمارة الزعبي، مرجع سابق، ص112-113.

عليها من الحكومة أية إجابة، أما في مجلس النواب الرابع عشر (2003–2007) فقد تم تقديم (141) عريضة، إلا أنه لم يُرد إلا على أربعة منها[1].

ونظراً لأهمية طلبات المناقشة كوسيلة من وسائل الرقابة البرلمانية، من حيث فتح المجال لكافة الأعضاء للمناقشة وإبداء الرأي، يقضي مجلس العموم ومجلس اللوردات البريطاني مئات الساعات من وقته في السنة لإجراء تلك المناقشة[2]، إلا أنه في الأردن يلاحظ أن تطبيقها في الواقع العملي محدود للغاية، فقد تنعدم في بعض الدورات البرلمانية، فعلى سبيل المثال لم يطرح أي طلب للمناقشة العامة خلال الدورات الثانية والثالثة والرابعة للمجلس الثاني عشر(1993–1997) في مجلس النواب الأردني، كذلك في الدورة الرابعة من المجلس الثالث عشر(1997–2001) لم يعقد إلا جلستين للمناقشة العامة[3].

وبالرجوع إلى مدى استخدام طلبات المناقشة من قبل أعضاء مجلس النواب الأردني، فقد شهد المجلس الحادي عشر (1989–1993) سبعة عشر طلباً للمناقشة ، وقد حظيت السياسة التموينية وقطاع الخدمات بعدد كبير من المناقشات التي كانت تنتهي بإرسال بعض التوصيات للحكومة، أما المجلس الثاني عشر (1993–1997) فقد شهد اثني عشر طلباً للمناقشة تركز معظمها حول موضوع التعيينات في الحكومة، أما في المجلس الثالث عشر (1997–2001) وخلافاً لسابقيه فلم يقدم خلاله سوى ثمانية طلبات مناقشة تركزت حول السياسة التموينية وبعض القضايا المالية والإدارية. على أن تلك المناقشات لم تتطور كما هو الحال في الاستجوابات أيضاً لتوقيع المسؤولية السياسية على الحكومة أو أحد أعضائها[4]، وخلال الفصل التشريعي السادس

([1]) أحمد الضلاعين، الضمانات القانونية لتطبيق القواعد الدستورية، مرجع سابق، ص307–308.

([2]) حسن مصطفى البحري، مرجع سابق، ص 145.

([3]) أحمد الضلاعين، الضمانات القانونية لتطبيق القواعد الدستورية، مرجع سابق، ص289.

([4]) محمد المصالحة، الرقابة البرلمانية، مرجع سابق، ص35–36.

عشر لمجلس النواب (2010-2012) تم تقديم (8) طلبات للمناقشة، تمركزت حول تسعير المحروقات والغاز وبعض القضايا المالية والإدارية[1].

ويلاحظ من التطبيقات العملية انصراف النواب بأدوات رقابية أكثر تأثيراً دون الاقتراح برغبة، حيث أنها لا تخضع لنسق محدد، فقد بلغت في الدورة العادية الثالثة لمجلس النواب الحادي عشر (1989-1993) (96) طلباً، بينما لم يتقدم أي طلب اقتراح برغبة في الدورة الثانية لمجلس النواب الثاني عشر (1993-1997)، في حين لم تشهد الدورة الرابعة لمجلس النواب الثالث عشر (1997-2001) إلا طلباً واحداً، في حين أنه لم يتقدم أي طلب اقتراح برغبة خلال الدورة الرابعة لمجلس النواب الرابع عشر (2003-2007) [2].

وبالنظر إلى المعوقات الشكلية المتعلقة باستخدام طلبات المناقشة العامة والاقتراحات برغبة والعرائض كوسائل رقابية؛ نقترح بعض الحلول لها، التي منها: ضرورة الالتزام بالإجراءات والشروط القانونية عند توجيهها، ضرورة عدم شمول هذه الوسائل لعبارات تمس الأشخاص أو الهيئات أو عبارات غير لائقة، ضرورة الالتزام بتوقيع الحد الأدنى من الأعضاء في حالة طلبات المناقشة وهم عشرة في الأردن وخمسة في الكويت، ضرورة حضور الأعضاء طالبي المناقشة العامة لجلسة المناقشة وإلا يترتب عليها سقوطها واعتبارها كان لم تكن، ضرورة الابتعاد عن الطابع الخدمي والمصلحي عند استخدام هذه الوسائل قدر الإمكان.

([1]) سامر يونس، مرجع سابق، ص4.

([2]) أحمد الضلاعين، الضمانات القانونية لتطبيق القواعد الدستورية، مرجع سابق، ص305.

المبحث الثاني

وجود أغلبية برلمانية مؤيدة للحكومات المتعاقبة (هيمنة السلطة التنفيذية)

فكرة التوازن التي تشير إليها نصوص الدستور بين السلطة التشريعية والسلطة التنفيذية قد اختفت من الحياة الدستورية نفسها سواءً في النظام الدستوري الأردني أو الكويتي، وأن نظرية " السلطة تحد السلطة " بإعطاء كل منها وسائل رقابة تجاه الأخرى قد كذبها واقع الحياة السياسية، وبالتالي فإن مبدأ الفصل المرن بين السلطات الذي نص عليه الدستور أصبح حروف جوفاء ميتة، فهنالك العديد من الأدوات الرقابية المنصوص عليها في الدساتير، أدى عدم استخدامها إلى رجحان كفة السلطة التنفيذية مقابل السلطة التشريعية، وبالتالي أصبحت السلطة التنفيذية هي المهيمن الحقيقي في واقع الحياة الدستورية[1].

وهذا ما نجد عليه الحال في معظم الدول التي تأخذ بالنظام البرلماني الحزبي، التي يجمع فيها حزب الأغلبية بين الحكومة والسيطرة على البرلمان، فإذا كانت الحكومة لديها الأغلبية في البرلمان، فإنها لا تستجوب الحكومة ولا تسحب الثقة منها إلا إذا شاءت وبرضاها. ففي بريطانيا أدت الثنائية الحزبية إلى تشويه العلاقة التقليدية بين السلطة التشريعية والسلطة التنفيذية، وجاء التطبيق والواقع السياسي ليدعم سلطة على حساب سلطة أخرى، وانعكس ذلك على الدور الرقابي للبرلمان على أعمال الحكومة، فانتماء الحكومة للحزب وقيامها بتطبيق برنامجه أدى إلى فرض سيطرتها وهيمنتها على البرلمان، وأصبحت لا تخشى موضوع حجب الثقة لأنها تستند إلى أغلبية حزبية[2].

([1]) عثمان عبد الملك الصالح، الرقابة البرلمانية، مرجع سابق، 46-47.

([2]) إبراهيم شيحا، النظم السياسية والقانون الدستوري ، الدار الجامعية للنشر والتوزيع، بيروت، 1996، ص 258. - محمد مقبل البخيتي، مرجع سابق، ص548.- ياسين بن بريح، مرجع سابق، ص188.

فيلاحظ من خلال الممارسة العملية أن الحزبية أداة تشكل قيداً من القيود التي تحد من صلاحيات المجلس في الجانب الرقابي، وبالخصوص عندما يكون للحكومة أو للحزب الحاكم أغلبية خاصة داخل المجلس، مما يجعل من هذا الحزب مسيطراً على أعمال المجلس ومؤثراً عند التصويت، لا سيما في ظل النصوص الدستورية التي تشترط أغلبية خاصة لاستخدام بعض الأدوات الرقابية[1]، مما يترتب على ذلك تعطيلها أو إساءة استخدامها [2].

لذلك سيتم تناول هذا المبحث من خلال المطلبين التاليين:-

المطلب الأول: ضغط الحكومات المتعاقبة على البعض لتحقيق أغراض شخصية

يلاحظ البعض أن أعضاء مجلس النواب يتنازعهم اتجاهان متضادان، الأول: الشعور بأهمية الرقابة البرلمانية على أعمال السلطة التنفيذية، والثاني: الرغبة في الارتباط بالحكومة أو على الأقل عدم قطع الصلات معها من أجل تسهيل المصالح الشخصية للأعضاء ومصالح أبناء دوائرهم. وبالتالي تبقى وظيفة تقديم الخدمات معيق أساسي للوظيفة الرقابية لعضو مجلس النواب، مما يدل على مدى اهتمام العضو برضا الناخب أملاً في إعادة انتخابه مرة أخرى، وبالتالي يسعى العضو إلى تحقيق الخدمات على حساب الرقابة[3].

علاوةً على انشغال الكثير من أعضاء البرلمان بمصالحهم النفعية الشخصية، وبالتالي تحولهم إلى أدوات ضغط بيد السلطة التنفيذية لتحقيق أغراضهم الشخصية مقابل قيامهم بدورهم

([1]) يشترط في طلب المناقشة أن يتقدم به ما لا يقل عن عشرة أعضاء حسب المادة (138) من النظام الداخلي لمجلس النواب الأردني لعام 2013، وخمسة أعضاء حسب المادة (112) من الدستور الكويتي لعام 1962.

([2]) علي حمود البروي، مظاهر الأداء الرقابي لمجلس النواب "دراسة تحليلية للأدوات الرقابية وتأثيرها على المجلس، 1990-2005 "، رسالة ماجستير، جامعة العلوم والتكنولوجيا، صنعاء، اليمن، 2008، منشورات دار الكتب اليمنية، صنعاء، الطبعة الأولى، 2009، ص273.

([3]) صادق أحمد النفيش، مرجع سابق، ص136.- محمد مقبل البخيتي، مرجع سابق، ص544-545.- ياسين بن بريح، مرجع سابق، ص186.

الرقابي. حيث لوحظ إحجام معظم أعضاء المجلس النيابي سواءً في الأردن أو الكويت عن استعمال حقهم في الاستجواب، ودليل ذلك قلة عدد الاستجوابات في المجالس المتعاقبة، والمشكلة هنا ليست في النصوص الدستورية أو القانونية أو اللائحية، وإنما في أعضاء مجلس النواب أنفسهم إذ يغلبون المصلحة الشخصية على المصلحة العامة، مما أدى إلى إفساد الرقابة بسبب مداراة الأغلبية البرلمانية للحكومة وتغطيتها على أخطائها**[1]**.

حيث يرى البعض أنه في النظام النيابي الأردني هنالك ظاهرة انعدام التمثيل الصحيح في مجلس النواب الأردني بفعل قوانين الانتخاب المؤقتة التي وضعتها الحكومة، والتي أدت إلى أن يكون ولاء النواب للحكومة بدلاً من أن يكون لمصلحة الشعب الذي انتخبهم. علاوةً على أن العلاقات الاجتماعية بين الأردنيين، وخاصة بين أعضاء البرلمان وأعضاء الحكومة وما يتفرع عنها من مصالح ومنافع شخصية أو عامة تحول دون اللجوء إلى مسألة الحكومة. كذلك فإن النائب يتلقى هموم ومشاكل الناخبين في دائرته الانتخابية، فيضطر إلى الانتقال من وزارة إلى وزارة أخرى، لإيجاد حلول مع الوزير المختص لهذه المشاكل، وهذا يؤدي إلى ضعف هيبة النائب، وبالتالي عدم إمكانية مسألة الحكومة**[2]**.

ولا بد من الإشارة إلى أن الحكومة في الكويت؛ تستند دائماً إلى أغلبية برلمانية ساحقة، وهي نتاج ثلاثة أسباب: الأول؛ فهي انعكاسه طبيعية لتركيبة الرأي العام الكويتي، حيث أن الغالبية العظمى منه لا تنازع في الوضع الراهن في الكويت، بل تقبله وتعطي أصواتها الانتخابية لمؤيديه، وارتباط هذه الأغلبية بالنظام إنما هو نتيجة حتمية للتقدم الاقتصادي وارتفاع مستوى

([1]) فيصل الشطناوي، وسائل الرقابة البرلمانية على أعمال السلطة التنفيذية، مرجع سابق، ص2355، ص2360. – نواف كنعان، مرجع سابق، ص809.

([2]) فيصل الشطناوي، وسائل الرقابة البرلمانية على أعمال السلطة التنفيذية، مرجع سابق، ص2355، ص2360.

الحياة. أما الثاني: فهو أن هذه الأغلبية ناتجة عن غيبة التنظيم الحزبي، حيث أن المواطنين الذين يجدون أنفسهم بدون تنظيم سياسي يجمع شملهم لكي يدافع عن أرائهم ومصالحهم داخل البرلمان، سيكونون مضطرين إلى إعطاء أصواتهم إلى الشخصيات التقليدية مثل رؤساء القبائل ورؤساء العائلات الكبيرة وكبار التجار، وهذه الشخصيات تقليدية بطبيعتها قلما تنخرط في صفوف المعارضة. وأخيراً السبب الثالث: فهو أن هذه الأغلبية نتيجة حتمية للأحكام التي وردت في المواد (56 و80 و101) من الدستور الكويتي لعام 1962[1]، حيث أن الوزراء هم أعضاء بالمجلس بحكم وظائفهم وللأمير الحق في تعيينهم والذين قد يبلغ عددهم ثلث أعضاء المجلس، مما يسهل على الحكومة أن تؤمن لنفسها أغلبية برلمانية في المجلس[2].

كذلك فإن تأثير المحسوبية والشخصنة على ممارسة النائب لدورة الرقابي عن طريق الاستجواب تعتبر إحدى معوقات هذا الدور الرقابي، وهذا ما يحصل كثيراً من خلال الضغط على مقدم الاستجواب، وبالتالي يؤدي بالنتيجة إلى سحب استجوابه مقابل صفقة بتلبية طلباته ورغباته الشخصية[3]. كذلك إن وظيفة تقديم الخدمات تبرز بشكل رئيسي لدى معظم الناخبين

([1]) تنص المادة (56) من الدستور الكويتي لعام 1962 على أن: " يعين الأمير رئيس مجلس الوزراء، بعد المشاورات التقليدية، ويعفيه من منصبه، كما يعين الوزراء ويعفيهم من مناصبهم بناءً على ترشيح رئيس مجلس الوزراء".- المادة (80) من ذات الدستور تنص على: " يتألف مجلس الأمة من خمسين عضواً ينتخبون بطريق الانتخاب العام السري المباشر وفقاً للأحكام التي يبينها قانون الانتخاب. ويعتبر الوزراء غير المنتخبين بمجلس الأمة أعضاء في هذا المجلس بحكم وظائفهم". - المادة (101) من ذات الدستور تنص على أنه :" كل وزير مسئول لدى مجلس الأمة عن أعمال وزارته، وإذا قرر المجلس عدم الثقة بأحد الوزراء اعتبر معتزلاً للوزارة من تاريخ قرار عدم الثقة ويقدم استقالته فوراً. ولا يجوز طرح موضوع الثقة بالوزير إلا بناءً على رغبته أو طلب موقع من عشرة أعضاء إثر مناقشة استجواب موجه إليه، ولا يجوز للمجلس أن يصدر قراره في الطلب قبل سبعة أيام من تقديمه، ويكون سحب الثقة من الوزير بأغلبية الأعضاء الذين يتألف منهم المجلس فيما عدا الوزراء، ولا يشترك الوزراء في التصويت على الثقة".

([2]) عثمان عبد الملك الصالح، الرقابة البرلمانية، مرجع سابق، ص43-44.- عثمان عبد الملك الصالح، النظام الدستوري، مرجع سابق، ص738-739.

([3]) فيصل الشطناوي، وسائل الرقابة البرلمانية على أعمال السلطة التنفيذية، مرجع سابق، ص2360.

خاصة في نظام الانتخاب الفردي، حيث تتسم عملية الانتخاب بطابع شخصي، مقارنة بانتخابات القوائم ذات الطابع الحزبي (التي تم اعتمادها في الانتخابات النيابية الأردنية الأخيرة عام 2012)، حيث أن هنالك اعتماداً من قبل بعض الناخبين على عضو الدائرة بغض النظر عن طبيعة النظام الانتخابي، إلا أن عضو المجلس ذاته يكون أكثر استقلالاً عن أبناء دائرته في نظام انتخاب القوائم[1].

أخيراً؛ يرى الباحث أن قوة البرلمان تتمثل في سلطته الرقابية على الممارسات الإدارية والسياسية للسلطة التنفيذية، وفي وقفها إذا لم تتفق مع إرادة الأمة، إلا أن وجود أغلبية برلمانية مستقرة ومتوحدة مؤيدة للحكومات المتعاقبة، قد تؤدي في النهاية إلى توحد السلطات لصالح السلطة التنفيذية، الأمر الذي يجعل وسائل الرقابة البرلمانية على الحكومة نادراً ما تستخدم، وخصوصاً الاستجواب الذي يترتب عليه سحب الثقة.

المطلب الثاني: ضعف المعارضة بسبب عدم وجود تكتلات برلمانية وأغلبية برلمانية حزبية

بادئَ ذي بدء نرى أنه إذا ما تخصص البعض في الرقابة البرلمانية، أو بالأحرى اتجهت أغلب أعماله إلى الرقابة البرلمانية، مع إعطاء بعض المجهود وبنفس الوقت للمجالات الأخرى، فإن هذه الفئة لا تراقب الحكومة بأكملها، إنما الذين يراقبونها هم الأعضاء في جانب المعارضة الذين قد يكونون أعضاء في أحزاب تمثيلها بسيط من عدد أعضاء البرلمان[2]. حيث أن

([1]) صادق أحمد النفيش، مرجع سابق، ص137.

([2]) فالمعارضة في بريطانيا هي تنظيم رسمي يتمثل في صورة حكومة الظل، وزعيم المعارضة هو ذلك الزعيم الذي يشاوره الوزير الأول في بعض القرارات الخطيرة التي تمس الأمة بأسرها، وتتمتع المعارضة في بريطانيا بالوسائل الإذاعية والتليفزيونية. أما في فرنسا فإن المعارضة هي أمر واقع تقبله الحكومة باعتبارها مظهراً من مظاهر الديمقراطية. أما في مصر فالمعارضة نشأت بعد الأخذ بنظام الأحزاب، ولكنها لا تتمتع بالامتيازات التي تتمتع بها المعارضة في بريطانيا. راجع بالتفصيل: حسن مصطفى البحري، مرجع سابق، ص135.
أما في الأردن فقد ظهرت المعارضة بظهور الأحزاب وتمثلت فعلياً بجبهة العمل الإسلامي في مجلس النواب الحادي عشر (1989-1993).

المعارضة هي عملية نقد لأعمال الحكومة، وتجري طبقاً لحدود مفهومة ومرسومة اقتضتها الحياة البرلمانية، ولهذا النقد قواعد تضمن الخط الدقيق الفاصل بين مشروعية النقد وبين ما يمكن تسميته بالتشبث بالرأي[1].

لكن هنالك عدة عوامل أضعفت حصول المعارضة على نصيب وافر من مقاعد مجلس النواب، أولها عوامل تعود إلى الأحزاب والقوى السياسية نفسها وعلاقتها مع بعضها، وثانيها إصرار السلطة على أن تبقى المعارضة ضعيفة وصورية، وأن تكون وظيفتها إضفاء الشرعية على الحاكم وليس منافسته والحلول محله، ولذلك تستخدم السلطة كل ما في وسعها لإبقاء المعارضة صورية من خلال كسب ولاء بعضها وتشتيت البعض الأخر. ولذلك فإن ضعف المعارضة في مجلس النواب وعدم وجود تكتلات برلمانية وأغلبية برلمانية حزبية مَكن السلطة التنفيذية من فرض هيمنتها على البرلمان وإضعافه، وما ترتب على ذلك من ضعف أداء المجلس وخاصة في مجال الرقابة، وهذا لا يعني أن المعارضة لم تكن فعالة وإنما يرجع ذلك بالأساس لأنها لا تملك النسبة الكافية التي تمكنها من تفعيل أدائها[2].

ترتب على ذلك؛ غياب التوازن في التمثيل النيابي حيث تقابل الأغلبية الساحقة المؤيدة للحكومة أقلية ضئيلة للأحزاب المعارضة، على نحو لا تستطيع أن تؤثر الأخيرة في صناعة قرارات المجلس النيابي، وبالتالي يضعف ذلك من دورها الرقابي، الذي يتمثل بعدم جدوى توجيه السؤال والاستجواب وغيرها من أدوات الرقابة للحكومة[3]. حيث أن الأغلبية المؤيدة للحكومة في مجلس النواب قد لا تسمح أحياناً بتحريك الاستجواب المقدم من بعض الأعضاء ضد أحد

([1]) إيهاب زكي سلام، مرجع سابق، ص209.

([2]) صادق النفيش، مرجع سابق، ص113.- محمد مقبل البخيتي، مرجع سابق، ص551.

([3]) بكر القباني، دراسة في القانون الدستوري، دار النهضة العربية، القاهرة، 1993، ص165.- فيصل الشطناوي، وسائل الرقابة البرلمانية على أعمال السلطة التنفيذية، مرجع سابق، ص2355.- علي حمود البروي، مرجع سابق، ص277.- ياسين بن بريح، مرجع سابق، ص191.

وزرائها، أو لا تمكن مقدم الاستجواب من التعقيب على رد الوزير على استجوابه من خلال عرض اقتراح يتضمن الانتقال إلى جدول الأعمال قبل أن تبدأ مناقشة رد الوزير، ويسارع المجلس إلى الموافقة عليه مما ينهي الاستجواب، وهذا يحد من أثار وسيلة هامة من وسائل الرقابة البرلمانية وهي الاستجواب[1].

ومن الأمثلة على ذلك الاستجواب الذي قدمه أحد النواب ضد وزير الداخلية خلال الفصل التشريعي الرابع عشر لمجلس النواب (2003-2007)، الذي تمحور حول منع بعض النواب من دخول مجمع النقابات المهنية، حيث أن الاستجواب تمحور حول عدة قضايا هي: منع النواب من القيام بواجبهم دون مبررات دستورية وقانونية، والمساس بهيبة المجلس والاعتداء على كرامة النواب، وسوء إدارة الوزير لأجهزة وزارته، والارتجال في اتخاذ القرارات والتعارض مع الديمقراطية وسيادة القانون، وبدأت أجواء مداخلات النواب بين دعم موقف وزير الداخلية والمدافعة عن الإجراءات التي قامت بها وزارة الداخلية، وهو الاتجاه الغالب في المجلس. وبين محتج على منع النواب من ممارسة دورهم الرقابي واعتبار حادثة منعهم من دخول حرم مجمع النقابات تجاوزاً من الوزير على حقوق كفلها الدستور. وبين هذين الرأيين، برز رأي ثالث دعا إلى انتهاج الحوار في تسوية الخلاف بين الحكومة والنقابات وكذلك تسوية قضية الاستجواب والدعوة إلى طي الخلاف. إلا أن هذا الاستجواب انتهى إلى حالة من "الضبابية" تجاه نية المستجوب في طرح الثقة أو عدم طرحها بالوزير والاكتفاء بقوله أنه "يحتفظ بحقه الدستوري"، ولم يتم طرح الثقة بالوزير بسبب وجود أغلبية برلمانية مؤيدة للحكومة، وحتى ولو وصل الاستجواب إلى موضوع طرح الثقة بالوزير، فإن الأغلبية الموجودة في مجلس النواب تؤثر على

([1]) أحمد الضلاعين، الضمانات القانونية لتطبيق القواعد الدستورية، مرجع سابق، ص282.- نواف كنعان، مرجع سابق، ص809.

إجراءات التصويت عند طرح الثقة بالوزير مما سيؤدي إلى أن الاستجواب لا يصبح له أية قيمة[(1)].

كذلك يتم استخدام الأغلبية المريحة للحزب الحاكم لتمرير كثير من الأمور، وإعاقة المساءلة والمحاسبة لحكومته، كما أن انصراف الكتل البرلمانية المعارضة إلى أمور الصراع الحزبي وعدم التركيز على مراقبة أداء الحكومة قد ساعد على إضعاف الرقابة البرلمانية، بالإضافة إلى تدني المستوى العلمي وقدرات عدد من الأعضاء، فلم يعد مقبول في البرلمانيات المعاصرة أن يكون عضو البرلمان (يقرأ ويكتب)، ناهيك أن يتولى رئاستها، وعلى الرغم من اشتمال الرقابة البرلمانية على عدد من الوسائل والأدوات الفاعلة، إلا انه لم تستخدم بالفاعلية المطلوبة، علاوةً على عدم استخدام بعضها بالمرة مثل سحب الثقة مثلاً، وكذلك الحال بالنسبة للجان تقصي الحقائق، التي غالبا ما تضيع تقاريرها في دهاليز التسويف المتعمد أو لعدم المتابعة[(2)].

فيصبح هدف رقابة الأغلبية البرلمانية على الحكومة هو التحقق من مدى التزامها بتطبيق برنامجها الحكومي الذي نالت الثقة على أساسه من البرلمان، أما هدف الأقلية البرلمانية من ممارسة الرقابة على الحكومة فيصبح محاولة تقريب وجهة نظرها ومواقفها مع مواقف الحكومة وبالتالي كسب مصداقية أمام الناخبين وتقوية مركزها لديهم، لأنها بخلاف ذلك لا

([1]) أحمد الضلاعين، الاستجواب وسيلة من وسائل الرقابة البرلمانية، مرجع سابق، ص 125-126.

([2]) إدريس الشربجي، استقلالية الرقابة "الغايات والمعوقات"، ص1، مقال منشور بتاريخ 30 مارس 2012 على الرابط الالكتروني التالي:-

http://yemen-press.com.

يمكنها أن تحقق أية أهداف تذكر بسبب ضعف موقفها في البرلمان أمام قوة الأغلبية الداعمة للحكومة[1].

لذلك يرى الباحث أن البرلمان قد أصبح أداة لتأكيد سيطرة السلطة التنفيذية على زمام الأمور والحكم، وبالتالي تمرير وإصدار القرارات والتشريعات التي تتفق مع سياستها الداخلية والخارجية خاصة في الجلسات المشتركة، فالسلطة التنفيذية مسيطرة على البرلمان من خلال الأغلبية البرلمانية التي تملكها. وهذه السيطرة تتضح بصورة أكبر في ظل وجود التماسك الحزبي والتأييد للسلطة التنفيذية المنتمية لها، وبالتالي يتم تحجيم الأقلية إلى أقصى درجة ممكنة.

وخلاصة القول؛ نرى أن هنالك عدة عوامل أضعفت البرلمان، وجعلت تأثيره على سياسة الحكومة محدوداً، منها: ضعف المعارضة بسبب عدم وجود تكتلات برلمانية وأغلبية برلمانية حزبية. والولاء للحزب الحاكم وإتباع نظامه . كما في بريطانيا مثلاً . وهو أمر يتوقعه الزعماء في الحزب الحاكم من أغلبية المناصرين لهم، وهو ولاء لا يقع على العضو بمفرده وإنما يشمل كل الأعضاء كفريق واحد، حتى الذين لا يتفقون مع الحزب في نقطة من النقاط فإنهم يوجهوا النقد في الاجتماعات الخاصة، ولكن عليهم أن يعلنوا مناصرتهم للحكومة جهراً. والتقليد الجاري على تقوية الحكومة على حساب البرلمان، مما يضعف تأثير أعضاء البرلمان على الحكومة. ونقص المعلومات المتخصصة لدى عضو البرلمان، وهذا ما سنتولى بيانه في المبحث التالي تفصيلاً.

([1]) عيد احمد الحسبان، إشكالية العلاقة بين الأغلبية والأقلية البرلمانية ودورها في الرقابة على أعمال الحكومة في النظم الدستورية المعاصرة "دراسة مقارنة"، بحث منشور في مجلة دراسات علوم الشريعة والقانون، الجامعة الأردنية، المجلد 31، العدد 1، 2004، ص223.

المبحث الثالث

صعوبة الحصول على المعلومات (حجب المعلومات عن أعضاء البرلمان)

لا جدال في أهمية المعلومات وقيمتها في الوقت الحاضر، وهي على أي الأحوال أساس أي قرار يتخذه أي مسؤول في موقعه، ولا يمكن لأحد أن ينكر الدور الذي تلعبه المعلومات في اتخاذ القرار الجيد، ولذلك يصدق القول بأن من يملك المعلومات يستطيع أن يكون الأقوى والأقدر على الإقناع. حيث أن غياب المعلومة عن أعضاء البرلمان وخاصة المعارض منهم، يؤدي بلا شك إلى الحد من أداء ونجاح هذا النائب وشل دوره الرقابي، ومن أهم المعوقات التي تؤدي إلى غياب المعلومة: استحواذ الحكومة على الأجهزة والكوادر البشرية المختصة بجمع المعلومات وكذلك عدم دراية وكفاءة بعض الأعضاء في آلية الحصول على المعلومات.

وهذا ما سنتناول بيانه في المطلبين التاليين:-

المطلب الأول: استحواذ الحكومة على الأجهزة والكوادر البشرية المختصة بجمع المعلومات

إن قضية عدم توافر المعلومات، تعيق قيام القائمين بالرقابة بممارسة دورهم الرقابي في مواجهة الحكومة، ولعل إحدى المصاعب التي تبرز في هذا الشأن أن معظم المعلومات المطلوبة للقيام بالرقابة البرلمانية يملكها الطرف الخاضع للرقابة نفسه، بحكم هيمنته على السلطة، وذلك فيما يتعلق بالمعلومات المباشرة التي تساعد عضو المجلس على القيام بدوره الرقابي، فعضو مجلس النواب يفتقد . خاصة مع بداية عضويته . المعلومات والحقوق الكفيلة بممارسة دور رقابي جاد في مواجهة السلطة التنفيذية.

وهنا تبدو أهمية وجود بنك للمعلومات يستقي منه الأعضاء البيانات والمعلومات الأساسية التي تمكنهم من ممارسة دورهم الرقابي، وكذلك ضرورة وجود مكتبة متطورة لمجلس

النواب يستطيع بموجبها العضو استقاء المعلومات عبر أعمال الفهرسة والمدونات التشريعية للتشريعات السابقة، وطلبات الرقابة البرلمانية السابقة، وكذلك توافر المعلومات من شبكة الانترنت، وكذلك إلزام الوزارات بمد أعضاء مجلس النواب بكافة المعلومات المطلوبة منهم وحتى يستطيع المجلس القيام بمهامه التشريعية والرقابية، فلا بد أن تتوافر له ولأجهزته المختلفة معلومات دقيقة وكافية عن الأنشطة المختلفة في الدولة ولما كانت السلطة التنفيذية هي التي تملك الكثير من الفنيين وأجهزة جمع المعلومات، فإنها غالباً ما تتفوق على المجلس النيابي الذي لا يتمتع بهذه الإمكانيات، حتى أن البرلماني يجد نفسه تجاه الحكومة في موقف الهاوي أمام فئة من المحترفين على حد تعبير هوريو [1].

حيث أن أعضاء البرلمان دائماً ما يعانون نقص في المعلومات المتخصصة، بعكس الوزراء الذي تسندهم الأجهزة الإدارية ويسندهم الموظفون لديهم حينما يتطلب الموقف الرد على سؤال أو استجواب معين. أما أعضاء البرلمان فليس لديهم إلا معلومات محدودة، وتنقصهم الإمكانيات والتسهيلات للبحث، ولا يمكنهم أن يلجئوا إلى الأجهزة الإدارية إلا من خلال الوزير الذي في الغالب سيعمل على حجب المعلومة عنهم [2]. لذلك بدأت السلطات التشريعية في النظم الديمقراطية الحديثة في إعداد آليات للبيانات وكوادر بشرية متخصصة في جمع المعلومات، مع الحرص على الاستحواذ على أجهزة ومعدات على أعلى مستوى من التقنية المتاحة دون مراعاة

([1]) أحمد الضلاعين، الاستجواب وسيلة من وسائل الرقابة البرلمانية، مرجع سابق، ص128.- ياسين بن بريح، مرجع سابق، ص193.- صادق أحمد النفيش، مرجع سابق، ص147-148.- جيهان خالد الزعبي، مرجع سابق، ص165.

([2]) إيهاب زكي سلام، مرجع سابق، ص206.

للتكلفة، لأن العائد منها في القدرة على اتخاذ القرار السليم في الوقت المناسب تهون أمامه أي تكلفة[1].

حيث يذهب البعض إلى القول أن الذين يتولون الرقابة البرلمانية يدركون بصورة عاجلة حدود إمكانياتهم، فهم يعرفون أن الرقابة عمل تقني يصل إلى حدود أن يكون مهنة أو احترافاً وتطلب وفرة في المعلومات ليس بوسعهم الحصول عليها[2]، وهذا القول يمكن الرد عليه من عدة جوانب؛ فمن جانب أن هنالك لجان عدة يتم تشكيلها داخل قبة البرلمان منها قانونية واجتماعية ومالية، وهذه اللجان المتخصصة تضم أشخاص ذوي كفاءة وخبرة في مجال اختصاصهم، ويقع على عاتق هذه اللجان مناقشة الأمور مع الأعضاء المتبقين للوصول إلى آلية معينة. ومن جانب أخر؛ إن أياً من الوسائل الرقابية لا يمكن استخدامها ما لم تتوافر لدى العضو المعلومات الكافية للشيء المراد الاستفسار أو التحقيق عنه[3].

فقد دلت التجارب البرلمانية في مجال العلاقة بين البرلمان والحكومة، وممارسة البرلمان لوسائل الرقابة البرلمانية، أن نجاح الرقابة يتوقف على مدى صدق المعلومات والبيانات التي تتوافر لدى النواب عن الوزارات والمؤسسات والمصالح الحكومية المختلفة ومدى دقتها وواقعيتها، لذلك تنص القوانين والأنظمة التي تحكم الرقابة البرلمانية على إلزام الوزراء بتقديم الوثائق والبيانات إلى أعضاء مجلس الأمة من نواب وأعيان لما لهذه الوثائق والبيانات من صلة بتنفيذ

(1) أحمد الضلاعين، الاستجواب وسيلة من وسائل الرقابة البرلمانية، مرجع سابق، ص128.

(2) ذو الفقار علي رسن وأخر، مرجع سابق، ص45.- محمد عبد الكريم عكور، مرجع سابق، ص121.- ياسين بن بريح، مرجع سابق، ص193.

(3) ذو الفقار علي رسن وأخر، مرجع سابق، ص45.

القوانين والأنظمة الخاصة بوزاراتهم، إلا أن الواقع والتطبيق العملي يكشفان عن أن الالتزام بهذه القواعد لم يكن كاملاً وبالتالي لم يكن كافياً لتحقيق فعالية الرقابة البرلمانية[1].

فحتى يستطيع المجلس النيابي القيام بمهامه الرقابية لا بد أن تتوافر له ولأجهزته الرقابية المختلفة معلومات دقيقة وكافية عن الأنشطة المختلفة في الدولة، ولما كانت السلطة التنفيذية هي التي تستحوذ على الكثير من الكوادر البشرية والأجهزة المختصة بجمع المعلومات فإنها غالباً ما تتفوق على السلطة التشريعية التي لا تتمتع بهذه الإمكانيات بحجب المعلومة عنهم، حتى أن البرلماني يجد نفسه تجاه الحكومة في موقف الهاوي أمام فئة من المحترفين على حد تعبير هوريو[2].

وعلى العكس قد تساعد مؤسسات البرلمان ذاتها العضو في الحصول على هذه المعلومات، وهذا يتضح في الحالة الأمريكية، حيث يحق لعضو مجلس النواب التقدم بمشروع قرار يخول إحدى اللجان طلب معلومات من رؤساء الإدارات التنفيذية[3].

ولا بد من الإشارة إلى أن للجان التحقيق البرلماني دور بارز في الحصول على المعلومات[4]؛ حينما تقوم بتقصي الحقائق عن وضع معين يتعلق بأجهزة الحكومة التنفيذية، فللجان أن تستقي ما يلزمها من المعلومات والبيانات، حيث يحق لها الإطلاع على كل

([1]) نواف كنعان، مرجع سابق، ص809.

([2]) عاصم علي العمري، الوظيفة الرقابية لمجلس الأمة الأردني، رسالة ماجستير، جامعة أل البيت، عمان، الأردن، 2000، ص1.- فيصل الشطناوي، وسائل الرقابة البرلمانية على أعمال السلطة التنفيذية، مرجع سابق، ص2355.

([3]) محمد مقبل البخيتي، مرجع سابق، ص564.- بكر القباني، مرجع سابق، ص166.

([4]) اللائحة الداخلية لمجلس الشيوخ الأمريكي، المادة (224) تنص على: " للجان استدعاء أي شخص ترى فائدة في سماع أقواله، ولها طلب أي ورقة من الحكومة للإطلاع عليها واتخاذ كل ما يلزم من إجراءات للوصول إلى الحقيقة ".

- الدستور المصري لعام 1971، المادة (131).- اللائحة الداخلية لمجلس الأمة الكويتي لعام 1963، المادة (147).

المستندات والوثائق، واستدعاء المسؤولين والأفراد العاديين للمثول أمامها، والاستفسار عن جميع الملابسات والوقائع، وبالتالي الكشف عن جميع القضايا المتصلة بالمرافق الحكومية، سواءً أكانت قضايا مالية أو اقتصادية أو قانونية أو أخلاقية[1].

وبذلك فلجان التحقيق البرلماني تقوم بإجراء فحص دقيق ومفصل لإدارة ونشاط الوزارات الحكومية والهيئات المرتبطة بها، وبذلك تمكن أعضاء البرلمان من الحصول على معلومات دقيقة حول عمل هذه الوزارات والهيئات، وبالتالي فهي قادرة على الوصول إلى المعلومات المحظورة التي بطريقة أخرى ما كانت لتتاح لأعضاء البرلمان، وبالنتيجة فإن هذه المعلومات التي تم الحصول عليها تمكن الأعضاء من أن يكونوا أكثر معرفة ودراية خلال المناقشات البرلمانية، وتساهم بالتالي في طرح أسئلة واستجوابات تكون أكثر حدة وفاعلية[2].

يستوجب ذلك كله أن تهتم البرلمانات بإنشاء مراكز معلومات حقيقية مزودة بالأجهزة العلمية الحديثة على أن يتم ربط هذه المراكز بمختلف شبكات المعلومات الداخلية (خاصة الحكومية) والخارجية، بحيث تتاح لأعضاء البرلمانات جميع مصادر المعلومات وما يستجد منها أولاً بأول، يضاف إلى ذلك ضرورة حسن التنظيم والتبويب والفهرسة الفنية للعناوين والموضوعات، على أن يصحب ذلك كله توفير المساعدين المتخصصين في مختلف المجالات للمساعدة في توفير المعلومات وتقديمها للأعضاء في سهولة ويسر، كل ذلك لمساعدة أعضاء البرلمان في النظر وإبداء الرأي في القضايا المعروضة أمام البرلمان، وحسن استخدام وسائل الرقابة البرلمانية، وأخيراً يتمكن الأعضاء من مقارنة الأوضاع الداخلية بمثيلاتها في بعض دول العالم وخاصة المتقدمة منها[3].

([1]) نبيل شطناوي، مرجع سابق، ص190. – محمد باهي أبو يونس، مرجع سابق، ص116.

([2]) حسن مصطفى البحري، مرجع سابق، ص193.– علي حمود البروي، مرجع سابق، ص279.

([3]) عاصم علي العمري، مرجع سابق، ص2.– ياسين بن بريح، مرجع سابق، ص193.– محمد مقبل البخيتي، مرجع سابق، ص563.

• **اقتراح من الباحث**

نقترح حلاً لمواجهة معوقات استحواذ الحكومة على الأجهزة والكوادر البشرية المختصة بجمع المعلومات، وهو ضرورة إيجاد وجود مناخ أو بيئة مساعدة لعضو مجلس النواب لكي يقوم بوظيفته الرقابية على أكمل وجه، وهذا يتطلب توافر مصادر المعلومات الكفيلة بأدائه لمهامه الرقابية، ولهذا لا بد أن يكون لأي عضو الحق في الحصول على المعلومات من أي جهة حكومية رسمية، حتى يستطيع المجلس والأعضاء من ممارسة عملهم وفقاً للمعلومات والبيانات المتاحة لديهم من قبل أجهزة الدولة، فالحكومة قد تعيق عضو البرلمان عن جمع المعلومات لممارسة عمله الرقابي، كما هو الحال في دول العالم الثالث.

المطلب الثاني: عدم دراية وكفاءة بعض الأعضاء في آلية الحصول على المعلومات

مما لا شك فيه أن فاعلية البرلمان تزداد كلما كانت هناك زيادة في نسبة الأعضاء المنتمين لتيارات سياسية وانتماءات حزبية متعددة مع اختلاف الخلفيات الاجتماعية والاقتصادية والتعليمية والثقافية للأعضاء، فالأحزاب السياسية تحاول دعم أعضائها داخل البرلمان فتقدم لهم الخبرة الفنية وتزودهم بالمعلومات وتقدم لهم الدراسات والبحوث وتقدم لهم المشورة قبل طرح أي موضوع للنقاش على المجلس، بحيث تحفزهم على استخدام الوسائل الرقابية الفعالة[1].

لذلك نجد أن السلطة التشريعية في النظم الديمقراطية الحديثة بدأت في اعتماد آليات محددة في جمع البيانات وتكوين كوادر بشرية متخصصة في جمع المعلومات، مع الحرص على الاستحواذ على أجهزة ومعدات على أعلى مستوى من التقنية المتاحة دون مراعاة للتكلفة، لان العائد منها في شكل القدرة على اتخاذ القرار السليم في الوقت المناسب تهون أمامه أية تكلفة.

([1]) محمد مقبل البخيتي، مرجع سابق، ص559.

حيث لا بد من وجود كوادر بشرية مدربة في البرلمان، قادرة على جمع المعلومات التي تساعد النواب على تفهم القضايا المطروحة أمامهم، خاصةً أنه كلما ازدادت درجة المعلوماتية ودرجة اعتماد البرلمان على الخبراء كلما اتسمت علاقة السلطتين التنفيذية والتشريعية بالتوتر بسبب توجه النواب لتعديل مشاريع القوانين التي تقدمها السلطة التنفيذية، بسبب تفعيل الدور الرقابي للنواب نتيجة لسعة اطلاعهم ومعرفتهم الناجمة عن استشارات الخبراء[1].

ومما يذكر في هذا الشأن؛ أن هنالك ثمة اتجاه لتطوير الهيكل التنظيمي في مجلس النواب الأردني، إذ تم تأسيس قسم سكرتارية النواب من مجموعة من الباحثين لمساعدة النواب وتزويدهم بالمعلومات وإعداد التقارير ووضع الملاحظات على المسائل ومشاريع القوانين المطروحة للنقاش.

كذلك عند مناقشة الموازنة من قبل أعضاء البرلمان، يلاحظ ضيق الوقت الممنوح لدراسة ومناقشة الموازنة وإقرارها، كذلك يجب أن تتوافر لدى أعضاء البرلمان المعلومات اللازمة عن الموازنة، لأن الموازنة حين تعرض على النواب يجدونها معقدة وأرقامها وتفاصيلها لا تقرأ بسهولة، وحتى يلعبوا دوراً جيداً في مناقشة الموازنة عليهم أولاً: أن يعرفوا التمويل الذي تحصل عليه الدولة وتضعه في جانب الإيرادات وكيف فعلت ذلك، ثم ثانياً: تقييم الوضع في العام السابق حتى يقفوا على صحة أو خطأ الأرقام الموجودة في الموازنة التي أمامهم، حتى يكون لديهم رؤية شاملة حول الموازنة[2]. ولكن يثور التساؤل هنا عن عدد الأعضاء الذين يفهمون ويعرفون كيفية تحليل الموازنات والسياسات الاقتصادية ؟؟.

([1]) محمد عبد الكريم عكور، مرجع سابق، ص121.

([2])المؤتمر البرلماني العربي لمكافحة الفساد، ندوة بعنوان " نحو تطوير قدرات البرلمانيين الرقابية"، المغرب، الرباط، في الفترة 24-25 أيار/مايو 2006، ص10-11، منشورة على الرابط الالكتروني التالي:-
http://www.arpacnetwork.org.

لذلك يقترح الباحث أن يكون هنالك خبراء معاونون للجنة المالية التي تقوم بمناقشة الموازنة، علاوةً على ضرورة وجود مكاتب متخصصة داخل البرلمان تساعد البرلمانيين على مناقشة وتحليل الموازنة أمام الحكومات التي لديها من الخبرة ما يكفي للقيام بذلك.

ومما تجدر الإشارة إليه، أنه يمكن لأعضاء البرلمان الأردني . في سبيل ضمان الحصول على المعلومات من الوزارات والدوائر الحكومية . الاستناد إلى قانون ضمان حق الحصول على المعلومات الأردني لسنة 2007، حيث نصت المادة السابعة منه على أنه: " مع مراعاة أحكام التشريعات النافذة، لكل أردني الحق في الحصول على المعلومات التي يطلبها وفقاً لأحكام هذا القانون إذا كانت له مصلحة مشروعة أو سبب مشروع"، وبالتأكيد فإن لكل عضو من أعضاء البرلمان في سبيل ممارسة وظيفته الرقابية سبب مشروع ومصلحة مشروعة في الحصول على المعلومات. مع ضرورة الأخذ بعين الاعتبار بالاستثناءات الواردة في المادة (13) من القانون التي تمنع الكشف عن المعلومات في حالات معينة[1]، ويرى الباحث من وجهة نظره الخاصة أنها تنطبق كذلك على عضو البرلمان، فقد جاء المنع مطلقاً ولم يستثني أحد في حق الحصول على هذه المعلومات ومنهم أعضاء البرلمان.

([1]) حيث نصت المادة (13) من هذا القانون على أنه: " مع مراعاة أحكام التشريعات النافذة، على المسؤول أن يمتنع عن الكشف عن المعلومات المتعلقة بما يلي: أ- الأسرار والوثائق المحمية بموجب أي تشريع أخر. ب- الوثائق المصنفة على أنها سرية ومحمية والتي يتم الحصول عليها بالاتفاق مع دولة أخرى. ج- الأسرار الخاصة بالدفاع الوطني أو أمن الدولة أو سياستها الخارجية... الخ".

الفصل الثاني

المعوقات الموضوعية للرقابة البرلمانية

تمهيد وتقسيم:

يعتبر البرلمان حجر الأساس في الأنظمة الديمقراطية المعاصرة لما له من مكانة خاصة بين المؤسسات الدستورية الحاكمة، ولمكانته من مصدر السلطات (الأمة) باعتباره الممثل عنها والمعبر عن طموحاتها. وعضو البرلمان لا بد أن يمارس دوره في الدفاع عن حقوق وحريات الأفراد في ظل وجود الضمانات الدستورية والقانونية والممارسات العملية. لكن يلاحظ وجود معوقات موضوعية تعيق الرقابة البرلمانية موجودة في أحكام الدستور، وأخرى موجودة في بعض التشريعات العادية كقانوني الأحزاب والانتخاب، ومنها ما هو موجود في التشريعات الفرعية الصادرة عن السلطة التنفيذية.

وبذلك؛ فإن فاعلية دور البرلمان ترتبط ارتباطاً وثيقاً في إزالة المعوقات التي قد توجد في الدستور والقوانين وفي التشريعات الفرعية التي تصدر عن السلطة التنفيذية في الظروف العادية كالنظام الداخلي لمجلس النواب أو تلك التي تصدر في الظروف الاستثنائية أو في حالة حل مجلس النواب، وهذا ما سيتم تسليط الضوء عليه في هذا الفصل.

وعليه سيتم تناول هذا الفصل من خلال المباحث التالية:-

المبحث الأول: المعوقات الموضوعية المرتبطة بالنصوص الدستورية

المبحث الثاني: المعوقات الموضوعية المرتبطة بالتشريع العادي

المبحث الثالث: المعوقات الموضوعية المرتبطة بالتشريعات الفرعية

(الصادرة عن السلطة التنفيذية)

المبحث الأول

المعوقات الموضوعية المرتبطة بالنصوص الدستورية

إن وجود الإطار الدستوري لممارسة البرلمان رقابته يعتبر أمراً أساسياً في الأنظمة الديمقراطية المعاصرة، بدونه لا يمكن القيام بهذه الرقابة، ويجب الاعتراف بأن وجود الصلاحيات والوسائل الرقابية دونما معوقات تفتح الباب أمام أعضاء البرلمان لممارسة دورهم الرقابي على الوجه السليم.

وقد ردت جملة من المعوقات الموضوعية حول مسألة الرقابة البرلمانية في الدستورين الأردني والكويتي والدساتير المقارنة، نوجزها في المطالب التالية:-

المطلب الأول: تهديد الحكومة بحل البرلمان

إذا كانت السلطة التشريعية تملك حق رقابة السلطة التنفيذية حتى سحب الثقة منها، فإن الأخيرة لها الحق في حل البرلمان، بحيث يعد أخطر الأسلحة التي تملكها السلطة التنفيذية في مواجهة البرلمان، والحل هو طريق استثنائي لإنهاء حياة البرلمان، ولا يتم اللجوء إليه إلا إذا ساد الاعتقاد لدى السلطة التنفيذية ولدى الشعب بأن البرلمان لم يعد يمثل الناخبين تمثيلاً حقيقياً[1].

وحق الحل منح بموجب الدستور الأردني لعام 1952 والمعدل لعام 2011 للملك في المواد (34) و(73-74) منه، وبذلك فهو سلطة الملك بإنهاء مدة مجلس الأمة قبل انتهاء المدة المحددة له في الدستور، حيث نصت المادة (3/34) من الدستور الأردني على: " 3- للملك أن يحل مجلس النواب".. كذلك منحت الفقرة الأولى من المادة (107) من الدستور الكويتي لعام

([1]) محمد مقبل البخيتي، مرجع سابق، ص540.

1962 حق حل مجلس الأمة للأمير بموجب مرسوم أميري، والتي نصها: " للأمير أن يحل مجلس الأمة بمرسوم تبين فيه أسباب الحل..." [(1)]. وقد نشأ هذا الحق كامتياز للملك في بريطانيا، وأصبح مع التطور السياسي في بريطانيا من اختصاص الحكومة، وانتقل هذا الحق إلى فرنسا وتم تدوينه لأول مره في دستور 1814 وفي دستور 1875 وفي دساتير فرنسا في القرن العشرين لعام 1946 ولعام 1958[(2)].

وبذلك يرى الباحث أن الدساتير البرلمانية ومنها الدستورين الأردني والكويتي، قد منحت رئيس الدولة حق حل مجلس النواب موسعةً بذلك من صلاحيات رئيس الدولة في مواجهة المجلس المنتخب من الشعب، ومشكلة عائق شكلي جوهري عند استخدام هذا الحق في مواجهة السلطات التقديرية لمجلس النواب في ممارسة وظيفة رقابة السلطة التنفيذية. فلا يجوز استخدام هذا الحق كوسيلة ضغط على مجلس النواب من قبل السلطة التنفيذية كلما احتدم الجدل بينهما

([1]) وتقابلها : المادة (136) من الدستور المصري الحالي لعام 1971.- المادة (101) من الدستور اليمني الحالي لعام 2001.

كذلك نصت المادة (73) من الدستور الأردني لعام 1952 المعدلة لعام 2011 بأنه : "1- إذا حل مجلس النواب فيجب إجراء انتخاب عام بحيث يجتمع المجلس الجديد في دورة غير عادية بعد تاريخ الحل بأربعة أشهر على الأكثر وتعتبر هذه الدورة كالدورة العادية وفق أحكام المادة (78) من هذا الدستور وتشملها شروط التمديد والتأجيل. 2- إذا لم يتم الانتخاب عند انتهاء الشهور الأربعة يستعيد المجلس المنحل كامل سلطته الدستورية ويجتمع فوراً كأن الحل لم يكن ويستمر في أعماله إلى أن ينتخب المجلس الجديد. 3- لا يجوز أن تتجاوز هذه الدورة غير العادية في أي حال يوم (30) أيلول وتفض في التاريخ المذكور ليتمكن المجلس من عقد دورته العادية الأولى في أول شهر تشرين الأول وإذا حدث أن عقدت الدورة غير العادية في شهري تشرين الأول وتشرين الثاني فتعتبر عندئذ أول دورة عادية لمجلس النواب ". وكذلك نصت المادة (74) من الدستور الأردني المعدلة لعام 2011 بأنه : "1- إذا حل مجلس النواب لسبب ما فلا يجوز حل المجلس الجديد للسبب نفسه. 2- الحكومة التي يحل مجلس النواب في عهدها تستقيل خلال أسبوع من تاريخ الحل، ولا يجوز تكليف رئيسها بتشكيل الحكومة التي تليها. 3- على الوزير الذي ينوي ترشيح نفسه للانتخابات النيابية أن يستقيل قبل ستين يوماً على الأقل من تاريخ الانتخاب".

([2]) سليمان الطماوي، السلطات الثلاث في الدساتير العربية المعاصرة وفي الفكر السياسي الإسلامي "دراسة مقارن"، الطبعة الرابعة، دار الفكر العربي، القاهرة، 1967، ص206.

عند استخدام مجلس النواب لوسائل الرقابة البرلمانية التي يؤدي بعضها إلى طرح الثقة بالحكومة أو بأحد الوزراء كنتيجة للاستجواب مثلاً.

المطلب الثاني: المعوقات المرتبطة بمشروع الموازنة العامة

تميز الدستور الأردني لعام 1952 والمعدل لعام 2011 في (المادة 112 منه)، بإعطائه الحق لأعضاء مجلس النواب بالتعديل في الموازنة العامة بزيادة النفقات، وذلك باقتراح وضع قانون لإحداث نفقات جديدة، ولكن ليس في السنة المالية التي تقدم بها الموازنة، بل في السنوات التي تليها، وذلك في الفقرة الرابعة من المادة السابقة[1].

وعلى العكس من ذلك لم يعطي المشرع الدستوري المصري في دستور عام 1971 والمعدل لعام 2014 (في المادة 115 منه)[2] ولا المشرع الدستوري الكويتي (في المادة 140

([1]) المادة (112) من الدستور الأردني الحالي لعام 1952 والمعدلة لعام 2011 تنص على أنه: "1-يقدم مشروع قانون الموازنة العامة ومشروع قانون موازنات الوحدات الحكومية إلى مجلس الأمة قبل ابتداء السنة المالية بشهر واحد على الأقل للنظر فيهما وفق أحكام الدستور، وتسري عليهما نفس الأحكام المتعلقة بالموازنة في هذا الدستور، وتقدم الحكومة الحسابات الختامية في نهاية ستة شهور من انتهاء السنة المالية السابقة. 2- يقترع على الموازنة العامة فصلاً فصلاً. 3-لا يجوز نقل أي مبلغ في قسم النفقات من الموازنة العامة من فصل إلى آخر إلا بقانون. 4- لمجلس الأمة عند المناقشة في مشروع قانون الموازنة العامة أو في القوانين المؤقتة المتعلقة بها أن ينقص من النفقات في الفصول بحسب ما يراه موافقاً للمصلحة العامة وليس له أن يزيد في تلك النفقات لا بطريقة التعديل ولا بطريقة الاقتراح المقدم على حدة على أنه يجوز بعد انتهاء المناقشة أن يقترح وضع قوانين لإحداث نفقات جديدة. 5- لا يقبل أثناء المناقشة في الموازنة العامة أي اقتراح يقدم لإلغاء ضريبة موجودة أو فرض ضريبة جديدة أو تعديل الضرائب المقررة بزيادة أو نقصان يتناول ما أقرته القوانين المالية النافذة المفعول ولا يقبل أي اقتراح بتعديل النفقات أو الواردات المربوطة بعقد. 6- يصدق على واردات الدولة ونفقاتها المقدرة لكل سنة مالية بقانون الموازنة العامة على أنه يجوز أن ينص القانون المذكور على تخصيص مبالغ معينة لأكثر من سنة واحدة.".

([2]) المادة (115) من الدستور المصري لعام 1971 والمعدل لعام 2014 تنص على أنه: " يجب عرض مشروع الموازنة العامة على مجلس الشعب قبل شهرين على الأقل من بدء السنة المالية، ولا تعتبر نافذة إلا بموافقته عليها. ويتم التصويت على مشروع الموازنة باباً باباً وتصدر بقانون، ولا يجوز لمجلس الشعب أن يعدل مشروع الموازنة إلا بموافقة الحكومة، وإذا لم يتم اعتماد الموازنة الجديدة قبل السنة المالية عمل بالموازنة القديمة إلى حين اعتمادها، ويحدد القانون طريقة إعداد الموازنة كما يحدد السنة المالية".

منه)[1] ولا المشرع الدستوري اليمني (في المادة 88 منه)[2] الحق لأعضاء مجلس النواب بالتعديل في الموازنة العامة إلا بموافقة الحكومة، وليس هنالك ما يجبر الحكومة على قبول تلك التعديلات، حيث لم يرد نص يمكن الأعضاء من رفض الموازنة عندما يرون أنها غير صالحة وتحتاج إلى إجراء بعض التعديلات على بنودها. وبذلك لا يجوز للأعضاء الخروج على بنود الموازنة، فالحكومة تمرر كل الموازنات التي تعرض على مجلس النواب دون أن تقوم بإجراء أي تعديل عليها[3].

المطلب الثالث: القصور التشريعي (الدستور) المتعلق بوسائل الرقابة البرلمانية

سنتناول هذا المطلب من خلال الفروع التالية:

الفرع الأول: القصور التشريعي المتعلق بطلب المناقشة العامة

خلا الدستور الأردني من النص على طلب المناقشة العامة كوسيلة من وسائل الرقابة البرلمانية، وإن نصت عليه وتضمنت أحكامه المادة (138) من النظام الداخلي لمجلس النواب الأردني، لكن نجد بالمقابل أنه قد نص عليه الدستور الكويتي لعام 1962 في المادة (112) حيث اعتبر طلب المناقشة العامة من وسائل الرقابة البرلمانية، وكذلك تضمنته المادة (148)

---

(1) المادة (140) من الدستور الكويتي الحالي لعام 1962 تنص على أنه: " تعد الدولة مشروع الميزانية السنوية الشاملة لإيرادات الدولة ومصاريفها، وتقدمه إلى مجلس الأمة قبل انتهاء السنة المالية بشهرين على الأقل، لفحصها وإقرارها".

(2) المادة (88) من الدستور اليمني الحالي لعام 2001 تنص على أنه: " لا يجوز لمجلس النواب أن يعدل مشروع الموازنة العامة إلا بموافقة الحكومة".

(3) أنظر تفصيلاً: إبراهيم كامل الشوابكة، الرقابة البرلمانية على الموازنة العامة للدولة في الأردن، بحث منشور في مجلة أبحاث اليرموك، سلسلة العلوم الإنسانية والاجتماعية، المجلد 21، العدد 3 (أ)، 2005، ص589-590.- ماجد راغب الحلو، القانون الدستوري، مؤسسة شباب الجامعة، الإسكندرية، 1976، ص224.- ذو الفقار علي رسن وأخر، مرجع سابق، ص44.- محمد مقبل البخيتي، مرجع سابق، ص549. - إيهاب زكي سلام، مرجع سابق، ص202.- علي حمود البروي، مرجع سابق، ص266.

من اللائحة الداخلية لمجلس الأمة الكويتي لعام 1963[1]. أما في الدساتير المقارنة؛ فإن الدستور المصري لعام 1971 قد نص عليه في المادة (129) منه، وتضمنته كذلك المادة (93) من الدستور اليمني لعام 2001.

لذلك نرى ضرورة تعديل الدستور الأردني بالنص صراحةً على اعتبار طلب المناقشة العامة من وسائل الرقابة البرلمانية، أسوةً بالدستور الكويتي والمصري واليمني، ذلك لأهمية طرح موضوع عام للمناقشة باعتباره وسيلة رقابة تهدف إلى إجراء حوار بين البرلمان والحكومة حول موضوع له أهمية معينة، والتي قد تؤدي هذه الوسيلة . كما أسلفنا . إلى طرح الثقة بالحكومة بعد انتهاء المناقشة، وبذلك تحقق ذات الأثر الذي يحققه الاستجواب، من ذلك يقترح الباحث ضرورة تضمين الدستور الأردني النص على اعتبار هذه الوسيلة وسيلة رقابة برلمانية ما دام قد تضمنه النظام الداخلي لمجلس النواب الأردني لعام 2013، وذلك في الفصل الرابع عشر منه في المواد (138-141).

الفرع الثاني: القصور التشريعي المتعلق بالاقتراح برغبة

لم يتضمن الدستور الأردني نصاً على اعتبار الاقتراح برغبة من وسائل الرقابة البرلمانية، بينما نص عليه الدستور الكويتي في المادة (113) منه[2]، والدستور المصري في المادة (130) منه[3]، وعلى الرغم من ذلك تضمن النظام الداخلي لمجلس النواب الأردني هذه

([1]) حيث نصت هذه المادة على أنه :"يبلغ رئيس المجلس طلب المناقشة أو التحقيق فور تقديمه إلى رئيس مجلس الوزراء أو الوزير المختص حسب الأحوال، ويدرج في جدول أعمال جلسة تالية لتحديد موعد لنظره ولرئيس مجلس الوزراء أو الوزير المختص أن يطلب تأجيل نظره لمدة أسبوعين على الأكثر، فيجاب إلى طلبه، ولا يكون التأجيل لأكثر من هذه المدة إلا بقرار من المجلس، كما يجوز للمجلس إذا رأى أن الموضوع غير صالح للمناقشة بحالته أن يقرر إرجاء النظر فيه أو استبعاده".

([2]) حيث نصت هذه المادة على: " لمجلس الأمة إبداء رغبات للحكومة في المسائل العامة وأن تعذر على الحكومة الأخذ بهذه الرغبات وجب أن تبين للمجلس أسباب ذلك، وللمجلس أن يعقب مرة واحدة على بيان الحكومة".

([3]) الدستور المصري لعام 1971، المادة (130) تنص على: (لأعضاء مجلس الشعب إبداء رغبات في موضوعات عامة إلى رئيس مجلس الوزراء أو أحد نوابه أو أحد الوزراء).

الوسيلة، فقد نصت المادة (142) من النظام على " أن الاقتراح برغبة هو دعوة الحكومة للقيام بأي عمل ذي أهمية يدخل في اختصاصها ".

لذلك نرى ضرورة تعديل الدستور الأردني بالنص صراحةً على اعتبار الاقتراح برغبة من وسائل الرقابة البرلمانية، ما دام قد تضمنه النظام الداخلي لمجلس النواب الأردني في المادة (142) منه، بحيث تعتبر هذه الوسيلة في الوقت الحالي من جسور التعاون والتواصل بين السلطتين التشريعية والتنفيذية، من منطلق أن هذا الحق يملكه البرلمان كونه القيّم على أداء الحكومة.

الفرع الثالث: القصور التشريعي المتعلق بالاستجواب

نلاحظ أن الدستور الأردني لعام 1952 والمعدل لعام 2011 في المادة (96) منه نص على أنه: " لكل عضو من أعضاء مجلس الأعيان والنواب أن يوجه إلى الوزراء أسئلة واستجوابات حول أي أمر من الأمور العامة وفقاً لما هو منصوص عليه في النظام الداخلي للمجلس الذي ينتمي إليه ذلك العضو، ولا يناقش استجواب ما قبل وفي ثمانية أيام على وصوله إلى الوزير إلا إذا كانت الحالة مستعجلة ووافق الوزير على تقصير المدة المذكورة "، وكذلك نصت المادة (133) من النظام الداخلي لمجلس النواب الأردني لعام 2013 على أن الاستجواب هو: " محاسبة الوزراء أو أحدهم على تصرف له في شأن من شؤون العامة". بينما نصت المادة (100) من الدستور الكويتي لسنة 1962 على أنه :" لكل عضو من أعضاء مجلس الأمة أن يوجه إلى رئيس مجلس الوزراء وإلى الوزراء استجوابات عن الأمور الداخلة في اختصاصهم، ولا تجري المناقشة في الاستجواب إلا بعد ثمانية أيام على الأقل من يوم تقديمه، وذلك في غير حالة الاستعجال وموافقة الوزير".

ومن استقراء هذه النصوص؛ نجد أن المشرع الدستوري الكويتي أجاز توجيه الاستجواب لرئيس الوزراء أو للوزير المختص، وبذلك هو يكرس مبدأ المسؤولية التضامنية للحكومة والفردية للوزير أمام مجلس الأمة الكويتي، على عكس المشرع الدستوري الأردني الذي لا يجيز توجيه الاستجواب لرئيس الوزراء واقتصر حق توجيهه إلى الوزير المختص فقط، وبالتالي يكرس مبدأ المسؤولية الفردية للوزير دون التضامنية للحكومة. وهذا يعتبر عائق أمام البرلمان في ممارسة الرقابة البرلمانية من خلال الاستجواب في مواجهة رئيس الوزراء، الذي يعتبر الوزير الأول في الحكومة، والذي يجب أن يمنح البرلمان حق استجوابه.

وكذلك يجب مضي ثمانية أيام على تقديم الاستجواب لتتم مناقشته إلا في حالة الاستعجال وموافقة الوزير المختص، لكن حسب المادة (135/أ) من النظام الداخلي لمجلس النواب الأردني لعام 2013 قد تمتد هذه المدة، حيث يجب على الوزير أن يجيب رئيس المجلس خطياً على الاستجواب خلال مدة أقصاها واحد وعشرين يوماً من تاريخ وصوله للوزير، وقد تمدد هذه المدة إلى ثلاثين يوماً كحد أقصى إذا كان الجواب يقتضي إجراء تحقيق أو جمع معلومات وبطلب من الوزير حسب الفقرة (ب) من المادة (135) من النظام، وبعدها يصار إلى إدراجه على جدول أعمال المجلس للمناقشة، وهذه مدد تشكل قيداً لا مبرر له، لأن هذه المدد من شأنها أن تؤدي إلى تأخير تحديد موعد لمناقشة الاستجواب.

إلا أننا نلاحظ أن المشرع الكويتي تفوق على المشرع الأردني في فصل الاستجواب عن السؤال كوسيلة رقابية برلمانية، متداركاً الآثار الخطيرة التي يترتب عليها الاستجواب المتمثلة في إمكانية طرح الثقة بالوزير أو الوزارة، ونأمل من المشرع الأردني أن يسير على خطى المشرع الكويتي في إفراد الاستجواب البرلماني بنص دستوري مستقل عن السؤال.

الفرع الرابع: القصور التشريعي المتعلق بالتحقيق البرلماني

لم يتضمن الدستور الأردني لعام 1952 والمعدل لعام 2011 وكذلك النظام الداخلي لمجلسي النواب الأردني والأعيان نصاً صريحاً يعتبر به التحقيق البرلماني من وسائل الرقابة البرلمانية، وإن كان يمكن بطريقة غير مباشرة اعتبار المادة (40) من النظام الداخلي لمجلس النواب الأردني لعام 2013 سنداً لتشكيل لجان التحقيق البرلمانية[1]. بخلاف دستور دولة الكويت لعام 1962 الذي نص صراحة على اعتبار لجان التحقيقات البرلمانية من وسائل الرقابة البرلمانية كما جاء في المادة (114) منه[2]، كذلك في الدساتير المقارنة نجد أن الدستور المصري لعام 1971 واليمني لعام 2001 قد تضمنا النص على اعتبار لجان التحقيق البرلمانية من وسائل الرقابة البرلمانية[3]، وقد أقرت هذه الدساتير بأن (للجنة تقصي الحقائق في سبيل القيام بمهمتها أن تجمع ما تراه من أدلة، وأن تطلب سماع من ترى سماع أقواله، وعلى جميع الجهات التنفيذية أن تستجيب لطلبها،...).

كما أن لجان التحقيق البرلماني بموجب النصوص الدستورية العربية السابقة لا تستطيع فرض أية إجراءات عقابية أو ضغوطات أخرى مباشرة على الحكومة للحصول على متطلبات التحقيق، بعكس ما هو الحال في الولايات المتحدة الأمريكية، حيث بإمكان اللجان التابعة

---

(1) النظام الداخلي لمجلس النواب الأردني لعام 2013، المادة (40) تنص على: " ينتخب المجلس في بدء كل دورة عادية أعضاء اللجان التالية: أ. اللجنة القانونية. ب. اللجنة المالية. ج. لجنة الاقتصاد والاستثمار. د. لجنة الشؤون الخارجية. هـ. اللجنة الإدارية. و. لجنة التربية والتعليم والثقافة. ز. لجنة الشباب والرياضة. ح. لجنة التوجيه المعنوي والإعلام. .... س. لجنة الحريات العامة وحقوق الإنسان. ..... ق. لجنة النزاهة والشفافية وتقصي الحقائق...".

(2) الدستور الكويتي لعام 1962، المادة (114) والتي تنص على: "يحق لمجلس الأمة في كل وقت أن يؤلف لجان تحقيق أو يندب عضواً أو أكثر من أعضائه للتحقيق في أي أمر من الأمور الداخلة في اختصاص المجلس، ويجب على الوزراء وجميع موظفي الدولة تقديم الشهادات والوثائق والبيانات التي تطلب منهم".

(3) المادة (131) من الدستور المصري الحالي لعام 1971.- المادة (95) من الدستور اليمني الحالي لعام 2001.

للكونجرس الأمريكي أن تحجب الموارد المالية عن وزارات الدولة إذا كانت غير راضية عن تصرفاتها[1].

لذلك نقترح تعديل الدستور الأردني بالنص صراحةً على اعتبار لجان التحقيق البرلماني من وسائل الرقابة البرلمانية، وكذلك النص على تنظيم إجراءاتها وتحديد صلاحياتها في النظام الداخلي لمجلسي النواب الأردني والأعيان بنص صريح. وان يتضمن التعديل الاعتراف بلجان التحقيق كسلطات فعالة تجاه أجهزة الدولة الإدارية التي تمتنع عن تقديم الوثائق والمستندات المطلوبة، فضلاً عن السماح لها باتخاذ الإجراءات اللازمة لمعاقبة من يتخلف من الشهود عن الحضور أمامها للإدلاء بشهادته، أو من يدلي بشهادة كاذبة.

المبحث الثاني

المُعوِقات الموضوعية المرتبطة بالتشريع العادي

إن النظام النيابي يستلزم وجود برلمان منتخب من الشعب، يبرز فيه دور البرلمان كركن أساسي من أركانه، وقد يكون البرلمان من مجلس واحد وقد يضم مجلسين، وفي الحالة الأخيرة يجب أن يكون أحد المجلسين على الأقل منتخباً من الشعب، وتكون الوزارة مسؤولة دائماً أمام المجلس المنتخب من الشعب، ومهمة هذا البرلمان متشعبة النواحي فهو يقوم بوظيفة تشريعية هي سن القوانين اللازمة للدولة، بالإضافة إلى وظيفة الرقابة على أعمال السلطة التنفيذية[2]. ويلاحظ كذلك أن غياب الأحزاب السياسية الفاعلة المنظمة عن المجالس النيابية سبباً في

([1]) حسن مصطفى البحري، مرجع سابق، ص195.

([2]) فراس محمد اليعقوب، التأثير المتبادل بين السلطتين: التشريعية والتنفيذية " المملكة الأردنية الهاشمية ومملكة البحرين والمملكة المتحدة " "دراسة مقارنة"، أطروحة دكتوراة، جامعة عمان العربية للدراسات العليا، عمان، الأردن، 2009، ص84.

ضعفها ومعيقاً رئيسياً للرقابة البرلمانية، مع أن فكرة الديمقراطية مرتبطة بفكرة التنظيم الحزبي، إذ لا وجود للحريات السياسية بدون أحزاب منظمة[1].

فما هي معوقات هذه الرقابة في ظل قانوني الأحزاب والانتخاب ؟؟ وإجابة هذا التساؤل ستكون مدار الدراسة في هذا المبحث ومن خلال المطلبين التاليين:

المطلب الأول: المُعوِقات المرتبطة بقانون الأحزاب وأثرها على الرقابة البرلمانية

ظهرت الأحزاب عبر تجمع أفراد معينين اتفقوا فيما بينهم على فلسفة معينة وأرادوا تحقيق ذلك من خلال البرامج والوسائل المتاحة لهم، بقصد تنفيذ برنامج سياسي معين والفوز بالأغلبية داخل البرلمان، إلى أن أصبح وجود الأحزاب أمراً ضرورياً في النظام النيابي[2].

لكن هنالك جملة من المعوقات التشريعية والسياسية والاجتماعية والثقافية أثرت على مسيرة الأحزاب، فكان لها تأثيراً مباشراً في إعاقة الرقابة البرلمانية، وهذا ما سنراه عند تسليطنا الضوء على المعوقات المرتبطة بقانون الأحزاب وأثرها على الرقابة البرلمانية في الأردن والكويت، ومن خلال الفرعين التاليين:-

الفرع الأول: مُعوِقات قانون الأحزاب وأثرها على الرقابة البرلمانية في الأردن

من خلال قراءة مسيرة الأحزاب في الأردن خلال القرن الماضي، يتبين لنا أنها حديثة النشأة، حيث بدأت الأحزاب تتشكل منذ الثلاثينيات واستمرت تجربتها حوالي عشرين عاماً، حيث انتهت بإعلان الأحكام العرفية عام 1957 حيث صدر قرار بإلغاء قانون الأحزاب، حيث غابت الأحزاب أربعين عاماً تقريباً حتى عام 1992 باستثناء بعض الحزبيين الذين بقوا يعملون في

---

(1) عثمان عبد الملك الصالح، الرقابة البرلمانية، مرجع سابق، ص30.

(2) جيهان خالد الزعبي، مرجع سابق، ص143.

الظلام بشكل سري وتعرضوا الحزبيين للاعتقالات الأمنية والمضايقات من قبل الحكومة، مما أثر ذلك في ضعف التجربة والثقافة الحزبية لدى غالبية أفراد الشعب الأردني[1].

وفي بداية التسعينيات، صدر قانون الأحزاب السياسية رقم 32 لسنة 1992 الذي نظم الحياة الحزبية في الأردن، الذي سمح بمقتضى أحكام هذا القانون بتشكيل الأحزاب السياسية عملاً بأحكام المادة (16) من الدستور الأردني[2]. حيث تعرف الأحزاب السياسية بأنها:" جماعة منظمة من الأفراد، تعمل بمختلف الوسائل الديمقراطية للفوز بالحكم، بهدف تنفيذ برنامج سياسي معين، ويشمل هذا البرنامج على أغراض متعددة سياسية واقتصادية واجتماعية وثقافية، وقد يكون برنامجاً مفصلاً أو مقتصراً على الخطوط العامة "[3]. وقد عرف قانون الأحزاب السياسية الأردني الحالي رقم 16 لسنة 2012[4] في المادة (3) منه الحزب بأنه: " كل تنظيم سياسي مؤلف من جماعة من الأردنيين يؤسس وفقاً لأحكام الدستور وهذا القانون بقصد المشاركة في الحياة السياسية وتحقيق أهداف محددة تتعلق بالشؤون السياسية والاقتصادية والاجتماعية ويعمل بوسائل مشروعة وسلمية".

وننوه إلى أنه لا بد من وجود نظام الأحزاب السياسية المتعددة، إذ أن وجودها يعني وجود أسلوب حواري ديمقراطي يسعى إلى أفضل الحلول المتاحة للمشاكل العامة، وذلك من

([1]) دوافع شفيق البطاينة، الديمقراطية وحقوق الإنسان في الأردن، دائرة المكتبة الوطنية، عمان، الأردن، 2003، ص61.

([2]) نصت الفقرة الثانية من المادة (16) من الدستور الأردني لعام 1952 بأنه :" للأردنيين الحق في تأليف الجمعيات والنقابات والأحزاب السياسية على أن تكون غايتها مشروعة ووسائلها سليمة وذات نظم لا تخالف أحكام الدستور".

كذلك نصت المادة الرابعة من الدستور الفرنسي الصادر سنة 1958 على : " الأحزاب والمجموعات السياسية تتنافس في التعبير في الاقتراع العام وتباشر نشاطها بحرية، ويجب أن تخدم السادة الوطنية والديمقراطية ".

([3]) سليمان الطماوي، السلطات الثلاث، مرجع سابق، ص 206.

([4]) المنشور في الجريدة الرسمية، عدد رقم 5161، صفحة 2529، تاريخ 2012/6/7.

خلال تبادل وجهات النظر التي تؤدي بالنتيجة إلى زيادة الإيضاح وإلقاء مزيد من الضوء على الجوانب المختلفة للمشكلة. كما أن تعدد الأحزاب يسمح بوقف تسلط الحكومة ومقاومة تجاوزاتها وطغيانها واعتدائها على حريات الأفراد، وخاصة أن لأحزاب المعارضة قوة تستطيع أن تقف في مواجهة انحراف السلطة التنفيذية وتمنعها من تجاوزاتها، كما أن الأحزاب السياسية تساهم في سير العملية الانتخابية والتعبير عن أصوات الجماهير وتجميعها من أجل مساهمة أكبر في التصويت وإبداء الرأي[1].

كذلك في النظم البرلمانية الديمقراطية كما في بريطانيا، نجد أن الحزب الحائز على أغلبية المقاعد في البرلمان هو الذي يشكل الحكومة، وهذا الاتجاه نجد أن جلالة الملك المعظم في العديد من خطاباته بتبني هذا الاتجاه، من ضرورة تشكيل الحزب الحائز على أغلبية المقاعد في البرلمان للحكومة.

وبشكل عام؛ فإن وظيفة الأحزاب الرقابية تتأتى من خلال تسليطها الضوء على أعمال الحكومة، فهي أداة لتجميع المصالح وتشكيل قوة سياسية مؤثرة تعمل على إمداد الرقابة بالقوة اللازمة لمواجهة استبداد السلطة وانحرافها. ويظهر ذلك من خلال الدور الرقابي الفعال الذي تقوم به داخل المجالس النيابية . في حال كونها قوى فاعلة فيها . حيث تستطيع من خلال ممثليها أن تقوم بأعمال الرقابة والمحاسبة لما تقوم به السلطة التنفيذية وعبر قنوات قانونية مشروعة[2].

حيث يرى الباحث أن الأحزاب السياسية تسهم بما تملكه من قيادات وخبرات ووسائل إعلام في بقاء الحكومة تحت المجهر، فوجود الأحزاب يساعد في تحديد المسؤوليات السياسية

([1]) ماجد راغب الحلو، النظم السياسية والقانون الدستوري، منشأة المعارف، الإسكندرية، 2005، ص143.- سليمان الطماوي، السلطات الثلاث، مرجع سابق، ص422.

([2]) ماجد راغب الحلو، النظم السياسية والقانون الدستوري، مرجع سابق، ص151.- دوافع شفيق البطاينة، مرجع سابق، ص50.

للحكومة سواءً من خلال برامجها الانتخابية أو ممارساتها السياسية، فعندما تبدي الأوساط الشعبية عدم رضاها عن الحكومات، فإنها تتحول إلى الأحزاب المنافسة والمعارضة في الانتخابات القادمة. علاوةً على أن الطابع العشائري والتقاليد الاجتماعية والثقافية الموروثة في المجتمع الأردني تحد كثيراً من فاعلية الأحزاب، فهنالك عدم توجه في الانضمام إليها أو الانخراط ببرامجها أو الانتخاب على أساس حزبي، فالانتخاب يتم على أساس عشائري مصلحي في الأردن في أغلب الأحيان. ذلك كله بالرغم من توجيهات ونداءات جلالة الملك المعظم في جميع خطاباته بضرورة الانخراط في الأحزاب وتفعيلها.

الفرع الثاني: مُعوقِات قانون الأحزاب وأثرها على الرقابة البرلمانية في الكويت

فيما يتعلق بمسألة الأحزاب السياسية في دولة الكويت، نجد أن المادة (43) من الدستور الكويتي نصت على أنه:" حرية تكوين الجمعيات والنقابات على أسس وطنية وبوسائل سلمية مكفولة وفقاً للشروط والأوضاع التي بينها القانون، ولا يجوز إجبار أحد على الانضمام إلى أي جمعية أو نقابة ". وجاء في المذكرة التفسيرية لدستور دولة الكويت بخصوص هذه المادة؛ التفسير الأتي: " تقرر هذه المادة حرية تكوين الجمعيات والنقابات دون النص على الهيئات التي تشمل بمدلولها العام بصفة خاصة الأحزاب السياسية، وذلك حتى لا يتضمن النص الدستوري الالتزام بإباحة إنشاء هذه الأحزاب، كما أن عدم إيراد هذا الإلزام في صلب المادة ليس معناه تقرير حظر دستوري يقيد المستقبل لأجل غير مسمى، ويمنع المشرع من السماح بتكوين أحزاب إذا رأى محلاً لذلك، وعليه فالنص الدستوري المذكور لا يلزم بحرية الأحزاب ولا يحظرها، وإنما يفوض الأمر للمشرع العادي دون أن يأمره في هذا الشأن "[1].

([1]) مجموعة التشريعات الكويتية، الدستور الكويتي والمذكرة التفسيرية، الطبعة السادسة، الكويت، 2003، ص68.

وبذلك نرى حسب مفهوم هذا النص ومذكرته التفسيرية أنه يمكن تكوين الأحزاب السياسية في أي وقت في الكويت إذا بدا ذلك ضرورياً لسير الحياة السياسية، إذ لا يوجد نص صريح يمنع تكوين الأحزاب السياسية، وأن الأصل في الأشياء الإباحة. ونؤكد كذلك على ضرورة وجود الأحزاب السياسية في النظام الدستوري الكويتي لتلعب دورها الأساسي في تحقيق فاعلية الرقابة البرلمانية بالطرق التي أسلفنا بيانها في الفرع السابق.

المطلب الثاني: المُعوِقات المرتبطة بقانون الانتخاب وأثرها على الرقابة البرلمانية

لكن هنالك جملة من المعوقات التشريعية والسياسية والاجتماعية والثقافية انبثقت عن قانون الانتخاب وسير العملية الانتخابية سواءً في الأردن أو الكويت، فكان لها تأثيراً مباشراً في إعاقة الرقابة البرلمانية، وهذا ما سنراه عند تسليطنا الضوء على المعوقات المرتبطة بقانون الانتخاب وأثرها على الرقابة البرلمانية في الأردن والكويت، ومن خلال الفرعين التاليين:-

الفرع الأول: مُعوِقات قانون الانتخاب وأثرها على الرقابة البرلمانية في الأردن

تعد التجربة الأردنية في مجال الانتخابات حديثة نسبياً، إذ تعود بداياتها إلى أواخر العشرينيات من القرن الماضي، فمنذ أن وضع القانون الأساسي عام 1928 بدأت تجربة الانتخابات تتبلور شيئاً فشيئاً، وكانت تتفاعل مع التجارب الأخرى ومع التغيرات السياسية الداخلية، وقد تم إيقاف الانتخابات النيابية منذ بداية السبعينات تمشياً مع تلك الاعتبارات، حتى عادت عام 1989 وفق قانون انتخاب جديد مستلهماً مبادئ واتجاهات معمولاً بها في النظم الديمقراطية الأكثر عراقة من التجربة الأردنية[1].

([1]) هاني الحوراني، التجربة الديمقراطية في الأردن بين التطلعات والمعوقات "قضايا التحول الديمقراطي في الأردن، 1989-1996"، ورقة عمل مقدمة في مؤتمر إشكاليات تعثر التحول الديمقراطي في الوطن العربي، القاهرة، في الفترة 29 شباط إلى 3 آذار 1996، الطبعة الأولى، منشورات المؤسسة الفلسطينية لدراسة الديمقراطية، رام الله، 1997، ص 198.

حيث عالجت بعض مواد الدستور الأردني وقانون الانتخاب لمجلس النواب الأردني رقم 25 لسنة 2012[1] مسألة انتخاب أعضاء مجلس النواب، فقد نصت المادة (67) من الدستور الأردني المعدلة لعام 2011 على أنه : " 1- يتألف مجلس النواب من أعضاء منتخبين انتخاباً عاماً سرياً ومباشراً وفقاً لقانون الانتخاب يكفل الأمور والمبادئ التالية: أ) حق المرشحين في مراقبة الأعمال الانتخابية. ب) عقاب العابثين بإرادة الناخبين.ج) سلامة العملية الانتخابية في مراحلها كافة". وبموجب التعديل الدستوري الأخير لعام 2014 تم إلغاء الفقرة الثانية في المادة (67) وتم الاستعاضة عنها بالنص التالي:" تنشأ بقانون هيئة مستقلة تدير الانتخابات النيابية والبلدية وأي انتخابات عامة وفقاً لأحكام القانون ولمجلس الوزراء تكليف الهيئة المستقلة بإدارة أي انتخابات أخرى أو الإشراف عليها بناء على طلب الجهة المخولة قانوناً بإجراء تلك الانتخابات".

ومن الأهمية بمكان؛ معرفة النظام الانتخابي الذي تتبعه الدولة، وهل هو يتيح التمثيل الواسع لكل فئات المجتمع أم لا، حيث يعد من أفضل الأنظمة الانتخابية نظام القائمة الذي يتيح تمثيلاً أوسع على مستوى كافة أطياف المجتمع. حيث ثمة علاقة هامة بين النظام الانتخابي المتبع وبين فاعلية الرقابة البرلمانية، إذ أن اختلاف النظام الانتخابي يفرز نواباً يختلفون في توجهاتهم السياسية وخصائصهم الاجتماعية عن أولئك الذين قد يفرزهم نظام أخر، وبالتالي يتحكم في إمكانية التأثير في الوظيفة السياسية لمجلس النواب خاصةً فيما يتعلق باعتبارات الكتل والتجمعات البرلمانية[2].

([1]) المنشور في الجريدة الرسمية، العدد رقم 5165، الصفحة 2965، تاريخ 2012/7/14.

([2]) محمد عبد الكريم عكور، مرجع سابق، ص197.

وبذلك نستطيع القول أينما وجد النظام الانتخابي الذي يعطي عدد من الأصوات للناخب سيسمح بتشكيل الكتل البرلمانية أو الكتل الحزبية التي ستلعب دوراً فاعلاً في الرقابة البرلمانية على الحكومة.

الأمر الذي يملي ضرورة التعرف على الاختلاف القائم بين قانون الانتخاب الذي نظمت على أساسه انتخابات عام 1989، وذلك الذي نظمت على أساسه انتخابات عام 1993، خاصة أن هذا التغير في القانون كان من أهم العوامل التي أثرت على نتائج الانتخابات. حيث حدد القانون الانتخابي لعام 1989 عدداً مخصصاً من المقاعد لكل دائرة انتخابية في المملكة والبالغة 20 دائرة وأعطى لكل ناخب عدداً من الأصوات مساوٍ لعدد المقاعد المخصصة لدائرته الانتخابية، الأمر الذي شجع المرشحون على بناء التحالفات والقوائم المشتركة لزيادة فرصهم بالنجاح، ومثال ذلك تحالف الإخوان المسلمين مع بعض المرشحين المسيحيين ومبادلة الأصوات فيما بينهم وهو الأمر الذي منح الأخوان مقعداً إضافياً بدعم المسيحيين، مما عزز قوتهم السياسية في المجلس[1]. أما في شهر آب من عام 1993 أصدرت الحكومة . بناءً على السلطة المخولة لها حسب الدستور . قانوناً مؤقتاً عدلت بموجبه صيغة القانون السابقة لتصبح صوتاً واحداً لكل ناخب، الأمر الذي عده البعض أسلوباً للحد من نفوذ الحركة الإسلامية وقوى المعارضة الأخرى[2]، خاصةً أنه كان الاعتبار السياسي في تعديل قانون الانتخاب هو لتدعيم نفوذ القوى الداعمة والمؤيدة للنظام[3].

أما في الانتخابات النيابية الأردنية الأخيرة لعام 2012، فقد تم الانتخاب على أساس

([1]) محمد عبد الكريم عكور، مرجع سابق، ص197-198.-سالم حمود العضايلة، مرجع سابق، ص453.

([2]) ذلك ما مكن الأخوان المسلمين من الحصول على أثنين وعشرين مقعداً في انتخابات عام 1989، بينما حصلوا على ستة عشر مقعداً فقط في انتخابات عام 1993. أنظر في ذلك: محمد عبد الكريم عكور، مرجع سابق، ص198.

([3]) هاني الحوراني، مرجع سابق، ص 203.- محمد عبد الكريم عكور، مرجع سابق، ص198.

نظـامين: نظـام الانتخـاب الفـردي، ونظـام انتخابـات القـوائم ذات الطـابع الحزبـي " نائـب وطـن"، بتخصيص صوت واحد لكل نظام.

حيث يرى معارضو قانون الصوت الواحد بأن هنالك جملة من مساوئ هذا النظام تحد من الرقابة البرلمانية؛ منها: الحد من مقاعد الأحزاب في البرلمان، نظراً لالتزام أبناء العشيرة أو الطائفة بمرشحهم فقط ولا يتيح المجال لاختيار مرشح أخر، وكذلك الصوت الواحد يجعل النائب أسير دائرته فيجعله يركز على الأمور الخدمية والشخصية في دائرته مما يصرفه ذلك إلى حد كبير عن الرقابة البرلمانية والخدمة العامة، وأخيراً تصبح المفاضلة بموجب هذا النظام على أساس العلاقات الشخصية والخدمية والطائفية والعرقية لا على أساس الكفاءة والمؤهلات مما يؤثر سلباً على أداء النائب وفاعليته تحت القبة[1].

ويـرى أنـصار الانتخـاب بالقائمـة أن هذا النظـام عنـد اقترانـه بالتمثيـل النـسبي يعـد أكثـر عدالـة، إذ أنـه يـضمن تمثيـل جميـع الاتجاهـات ومختلـف الأحـزاب فـي البرلمـان تمثـيلاً يتفـق مـع الأصوات التي تحصل عليها في الانتخابات، وهذه ميزة لا ريب فيها، لأن الانتخـاب الفردي يهدر كماً كبيراً من الأصوات. كما يرون أن الانتخاب بالقائمـة يتفق مـع مبدأ تمثيل النائب للأمـة كلهـا، حيث أن المفاضـلة بـين المرشـحين تكـون علـى أسـاس بـرامج الأحـزاب، لا علـى أسـاس الخـدمات الشخصية، كمـا أن الانتخـاب بالقائمـة يرفـع مـن مسـتوى كفـاءة أعضـاء المجـالس النيابيـة بوصـول نواب إلى البرلمان ما كان لهم أن يصلوا بدون هذا النظام[2].

([1]) محمـد المـصالحة، مجلـس النـواب الأردنـي الثـاني عـشر "1993–1997"، الطبعـة الأولـى، مجلـس النـواب الأردني، عمان، 2002، ص15.– أمين سلامة العضايلة، الوجيز في النظام الدستوري، الطبعة الثانيـة، دار الثقافة للنشر والتوزيع، عمان، الأردن، 2012، ص140.

([2]) صادق أحمد النفيش، مرجع سابق، ص150–151.

الفرع الثاني: مُعوقِات قانون الانتخاب وأثرها على الرقابة البرلمانية في الكويت

مرت الحياة البرلمانية في دولة الكويت بمراحل عدة منذ بدايتها عام 1963، فقد أجريت في ذلك العام أول انتخابات نيابية، ثم أجريت الانتخابات في الأعوام 1967، 1971، 1975، ثم قام أمير دولة الكويت آنذاك بحل المجلس عام 1976، وذلك بموجب الصلاحيات الممنوحة له بموجب الدستور في المادة (107) منه والتي نصها: " للأمير أن يحل مجلس الأمة بمرسوم تبين فيه أسباب الحل... "، وبقيت الحياة البرلمانية في الكويت معلقة حتى عام 1981، حيث أجريت انتخابات في ذلك العام وكذلك في عام 1985، وفي عام 1986 تم حل المجلس وعين مجلس وطني مؤقت عام 1990 واستمر على حالة حتى غزو الكويت من قبل العراق، وبعد ذلك أجريت انتخابات جديدة تكون على أثرها مجلس جديد عام 1992، ثم أجريت انتخابات أخرى عام 1996 وعام 1999 وعام 2003 وعام 2006 وعام 2008 وعام 2009[1].

وقد حل البرلمان الكويتي خلال العقدين الماضيين أربع مرات، وذلك بسبب الخلافات والمواجهات السياسية بين الحكومة من جهة وبين المجلس من جهة أخرى، ولم تستطع الحكومة أن تنجو من الحل، فقد تم حلها في تلك الفترة عشرة مرات، وهو ما يعكس طبيعة العلاقات السياسية الكبيرة بين الحكومة والبرلمان في دولة الكويت[2].

وأخيراً نقول؛ أن نزاهة العملية الانتخابية من كل جوانبها، وفي جميع مراحلها، ووجود الأحزاب السياسية الفاعلة، يعتبران العنصر الأساسي والمحرك الرئيسي الذي يجعل من العملية السياسية أمراً مؤثراً وبناءً ويجعل من الشعب بحق مصدر السلطات، وهذه النزاهة هي التي تدفع بالعناصر الجيدة إلى البرلمان المنتخب، وبالتالي يكون برلماناً قادراً على القيام بدوره في الرقابة

([1]) مناور بيان الراجحي، مرجع سابق، ص3.

([2]) مرجع سابق، ص3-4.

على أعمال الحكومة والتشريع وإحداث تغيير ملموس في النشاط البرلماني والسياسي في الدولة، وتحقيق فعالية ملموسة وعملية وواقعية للرقابة البرلمانية.

لذلك نرى ضرورة اهتمام الأحزاب والتنظيمات السياسية بتقديم مرشحين من ذوي التأهيل العلمي العالي، لأن تطوير العملية التشريعية وتحسين أداء النظام بشكل عام يتوقف على حسن اختيار الكوادر المتعلمة ذات الكفاءة العالية. ولا شك أن هذا الحزب سينجح جماهيرياً في كسب الناخبين بتقديمه مرشحين من الفئات المؤهلة. وكذلك ضرورة تفعيل دور الأحزاب السياسية داخل البرلمان، باعتبار الأحزاب تشكيل للقوى وتجميع للمصالح فتقوم بدورها من خلال ممثليها في المجالس النيابية بمحاسبة ومراقبة أعمال الحكومة وبالطرق الدستورية الرقابية المشروعة، حيث أن غياب التنظيم الحزبي الفعال داخل البرلمان يزيد من هيمنة الحكومة وسيطرتها على الأنشطة المختلفة بسبب عدم وجود رقيب حزبي فعال.

المبحث الثالث

المُعوِقات الموضوعية المرتبطة بالتشريعات الفرعية

هنالك التشريعات الفرعية التي تصدر عن السلطة التنفيذية في الظروف الاستثنائية وحالات الضرورة فيما يتعلق بإعلان حالة الدفاع أو إعلان الأحكام العرفية، أو في حالة إصدار السلطة التنفيذية للقوانين المؤقتة في حالة حل مجلس النواب . حيث يبدو أمراً طبيعياً أن تتأثر علاقة السلطتين التشريعية والتنفيذية بالظروف التي تمر بها البلاد، وهذه الظروف الاستثنائية تعزز في الغالب دور السلطة التنفيذية وتؤثر بقوة على مجمل أنماط العلاقات وأشكالها بين السلطتين، وبالتالي تؤثر على فاعلية الرقابة البرلمانية، وتعيقها إلى حد ما.

وهذه المعوقات الموضوعية سنتناولها تباعاً في المطالب التالية:-

المطلب الأول: المُعوِقات الموضوعية المرتبطة بالنظام الداخلي لمجلس النواب الأردني واللائحة الداخلية لمجلس الأمة الكويتي

وردت جملة من المعوقات الموضوعية على مسألة الرقابة البرلمانية في النظام الداخلي لمجلس النواب الأردني واللائحة الداخلية لمجلس الأمة الكويتي، نوجزها في الفروع الآتية:-

الفرع الأول: مُعوِقات السؤال

خلا النظام الداخلي لمجلس النواب الأردني لعام 2013 واللائحة الداخلية لمجلس الأمة الكويتي لعام 1963 وكذلك الأنظمة واللوائح المقارنة عن معالجة مسألة إحجام بعض الوزراء عن تقديم المعلومات والبيانات الكافية عن الموضوعات محل السؤال عند ردهم على عضو البرلمان السائل، أو حالة امتناع بعض الوزراء حضور جلسات المجلس النيابي للإجابة على الأسئلة الموجهة إليهم من قبل النواب، أو حالة عدم التقيد بالمهل المقررة دستورياً ولائحياً للإجابة على الأسئلة النيابية من قبل الحكومة أو في أغلب الأحيان عدم الإجابة عليها مطلقاً[1]. كذلك فإن القيود المفروضة في النظام الداخلي واللوائح على وقت وعدد الأسئلة، وعلى الأسئلة الإضافية التي قد يتم طرحها، كل ذلك من شأنه التقليل من دور الأسئلة وفاعليتها كوسيلة من وسائل الرقابة البرلمانية على أعمال الحكومة[2].

لذلك نقترح ضرورة وجود نصوص دستورية وقانونية في الأردن والكويت تنص على عقوبات رادعة للوزراء الذين يمتنعون عن الحضور إلى جلسات مجلس النواب للإجابة على الأسئلة والاستجوابات الموجهة إليهم، بل وإيجاد نصوص تلزمهم بالإجابة وخلال مدد قصيرة.

([1]) فيصل الشطناوي، وسائل الرقابة البرلمانية على أعمال السلطة التنفيذية، مرجع سابق، ص2356.
([2]) حسن مصطفى البحري، مرجع سابق، ص141.

الفرع الثاني: مُعوِقات الاستجواب

حسب المادة (135) من النظام الداخلي لمجلس النواب الأردني لعام 2013 يجب على الوزير أن يجيب رئيس المجلس خطياً على الاستجواب خلال مدة أقصاها واحد وعشرين يوماً، بالمقابل نجد أن المادة (135) من اللائحة الداخلية لمجلس الأمة الكويتي لعام 1963 اشترطت أنه لا تجري مناقشة الاستجواب إلا بعد ثمانية أيام على الأقل من يوم تقديمه، كذلك المادة (201) من اللائحة الداخلية لمجلس الشعب المصري لعام 1979 قد اشترطت عدم إدراج الاستجواب في جدول الأعمال إلا بعد مرور أسبوع على الأقل من إبلاغه.

وهذه المدد تشكل قيداً لا مبرر له، ستؤدي بالضرورة إلى إعاقة فعالية الاستجواب كوسيلة رقابية، لأن إطالة هذه المدة لمدة واحد وعشرين يوماً في الأردن، من شأنها أن تؤدي إلى تأخير تحديد موعد مناقشة الاستجواب، حتى يجد الوزير المستجوب منفذاً له وجواباً مقنعاً لمقدم الاستجواب بخصوص موضوع الاستجواب[1].

الفرع الثالث: مُعوِقات طلب المناقشة العامة

حسب المادة (138) من النظام الداخلي لمجلس النواب الأردني فيشترط تقديم طلب المناقشة العامة من عشرة أعضاء من المجلس أو أكثر، وفي الدستور الكويتي لعام 1962 حسب المادة (112) منه والمادة (146) من اللائحة الداخلية لمجلس الأمة الكويتي لعام 1963 فيشترط تقديم طلب المناقشة من خمسة أعضاء على الأقل، أما المادة (129) من الدستور المصري لعام 1971 فإنها قد أجازت لعشرين عضواً طرح موضوع عام للمناقشة، أما وفقاً للدستور اليمني لعام 2001 فإن المادة (94) منه وكذلك المادة (145) من اللائحة الداخلية

([1]) محمد مقبل البخيتي، مرجع سابق، ص567.

لمجلس النواب اليمني لعام 2006 فيشترط تقديم طلب المناقشة العامة من (عشرين بالمائة) من عدد الأعضاء.

ولا شك أن هذا العدد الكبير أو هذه النسبة الكبيرة تعمل على إعاقة استخدام هذه الوسيلة الرقابية خصوصاً في ظل الأهمية البالغة لها مع وجود الرقابة الشعبية التي تراقب من خلال وسائل الإعلام مناقشة الموضوع، وبالتالي تشكل ضغطاً سياسياً على توجه الحكومة[1].

الفرع الرابع: مُعوِقات لجان التحقيق البرلماني

لم يتضمن الدستور الأردني لعام 1952 والمعدل لعام 2011 وكذلك النظام الداخلي لمجلسي النواب الأردني والأعيان نصاً صريحاً يعتبر به التحقيق البرلماني من وسائل الرقابة البرلمانية، وإن كان يمكن بطريقة غير مباشرة اعتبار المادة (40) من النظام الداخلي لمجلس النواب الأردني لعام 2013 سنداً لتشكيل لجان التحقيق النيابية. كذلك أوجد النظام الداخلي لمجلس النواب الأردني لعام 2014 لجنة سميت " لجنة تقصي الحقائق والشفافية ".

كما أن لجان التحقيق البرلماني لا تستطيع فرض أية إجراءات عقابية أو ضغوطات أخرى مباشرة على الحكومة للحصول على متطلبات التحقيق والمعلومات، وليس لها توقيع أية جزاءات على أجهزة الدولة التي تمتنع عن تقديم الوثائق والمعلومات والمستندات المطلوبة، وكذلك لا تستطيع اتخاذ الإجراءات اللازمة لمعاقبة من يتخلف من الشهود عن الحضور أمامها للإدلاء بشهادته، أو من يدلي بشهادة كاذبة.

كذلك لا يتضمن النظام الداخلي لمجلس النواب الأردني بيان فترة زمنية محددة لتنفيذ قرارات مجلس النواب حول تقارير لجان التحقيق البرلماني بالاتفاق مع الحكومة، الأمر الذي لا

(1) علي حمود البروي، مرجع سابق، ص265.- فيصل الشطناوي، وسائل الرقابة البرلمانية على أعمال السلطة التنفيذية، مرجع سابق، ص2368.- جيهان خالد الزعبي، مرجع سابق، ص139.- عثمان عبد الملك الصالح، الرقابة البرلمانية، مرجع سابق، ص20.

يضفي طابع الجدية على تقارير هذه اللجان، هذا بالإضافة إلى عدم النص على آلية محددة لمتابعة تنفيذ قرارات المجلس الصادرة بناءً على تقارير لجان التحقيق النيابي لضمان تنفيض هذه القرارات خلال فترة زمنية محددة[1].

لذلك نقترح ضرورة النص في النظام الداخلي لمجلس النواب الأردني وفي اللائحة الداخلية لمجلس الأمة الكويتي على فترة زمنية محددة تنفذ فيها قرارات المجلس بخصوص نتائج لجان التحقيق البرلمان وبالاتفاق مع الحكومة، هذا بالإضافة إلى ضرورة وجود آلية محددة لمتابعة تنفيذ قرارات المجلس الصادرة بناءً على تقارير لجان التحقيق النيابي.

المطلب الثاني: المُعوِقات الموضوعية المرتبطة بالظروف الاستثنائية

تمر مختلف دول العالم بظروف من الحين والأخر، تفرض الخروج بحكم الضرورة عن الحياة العادية المألوفة وبما يخالف الأدوات والمناهج التشريعية والتنفيذية والقضائية المتبعة في الظروف العادية في أي بلد، حيث توقع المشرع الدستوري حدوث ظروف استثنائية تجعل السلطة التنفيذية عاجزة وغير قادرة عن مواجهتها وفقاً للمنظومة الدستورية والقانونية العادية.

وهذه الظروف الاستثنائية تسمى بحالات الطوارئ، كإعلان حالة الدفاع وإعلان الأحكام العرفية في حال انعقاد المجلس، وهذا ما سيتم تناوله في الفرعين الآتيين:-

الفرع الأول: تطبيق حالة الدفاع " إعلان حالة الطوارئ "

يمكن إدراج تطبيق حالة الدفاع " إعلان حالة الطوارئ " إلى اعتبارين أساسيين، أولهما: قانوني، ويرجع إلى نصوص الدستور، والثاني: عملي، ويمكن رده إلى وجوب مواجهة الأزمات الاستثنائية والمخاطر التي قد تهدد قيام الدولة ومؤسساتها ومصلحتها العليا واحتوائها. وقد حرص

([1]) نواف كنعان، مرجع سابق، ص807.

المشرع الدستوري الأردني والكويتي على إقرار نظرية حالة الطوارئ وتطبيقها[1]، وذلك كنوع من تقنين التطبيقات العملية للنظرية ووضع الضوابط الخاصة بها وشروط تطبيقها[2].

وقد نظمت حالة الطوارئ في الأردن بصدور قانون الدفاع لسنة 1935، واستمر العمل بهذا القانون حتى عام 1992، حيث ألغي وحل مكانه قانون الدفاع رقم 13 لسنة 1992[3]، الذي صدر سنداً للمادة (124) من الدستور. والذي تضمن النص على أن رئيس الوزراء يتولى تطبيق هذا القانون، وله أن يتخذ التدابير والإجراءات الضرورية لتأمين السلامة العامة والدفاع عن المملكة دون التقيد بأحكام القوانين العادية المعمول بها[4]. حيث منحت المادة الرابعة من قانون الدفاع لسنة 1992 للسلطة التنفيذية ممثلة برئيس الوزراء صلاحيات عده منها:

1- وضع قيود على حرية الأشخاص في الاجتماع والانتقال والإقامة، وإلقاء القبض على المشتبه بهم أو الخطرين على الأمن الوطني والنظام العام.

2- تفتيش الأشخاص والأماكن والمركبات دون التقيد بأحكام أي قانون آخر، والأمر باستعمال القوة المناسبة في حالة الممانعة.

([1]) حيث تضمنت المادة (124) من الدستور الأردني النص على حالة الدفاع، فنصت على أنه : " إذا حدث ما يستدعي الدفاع عن الوطن في حالة طوارئ فيصدر قانون باسم قانون الدفاع تعطى بموجبه الصلاحية إلى الشخص الذي يعينه القانون لاتخاذ التدابير والإجراءات الضرورية، بما في ذلك صلاحية وقف قوانين الدولة العادية لتأمين الدفاع عن الوطن ويكون قانون الدفاع نافذ المفعول عندما يعلن عن ذلك بإرادة ملكية تصدر بناء على قرار من مجلس الوزراء ".

([2]) فيصل الشطناوي، الرقابة على مشروعية القوانين المؤقتة في الأردن، بحث منشور في مجلة المنارة، المجلد 13، العدد 8، 2007، ص331.- محمد سليم غزوي، الوجيز في النظام السياسي والدستوري للملكة الأردنية الهاشمية، الطبعة الخامسة، دار الثقافة للنشر والتوزيع، 1996، ص117.

([3]) المنشور في الجريدة الرسمية بتاريخ 1992/3/15 ، العدد 3815، ص 586.

([4]) الفقرة (أ) من المادة الثالثة من قانون الدفاع رقم 13 لسنة 1992.

3- الاستيلاء على أي أرض أو بناء أو طريق أو مصدر من مصادر المياه والطاقة وأن ينشئ عليها أعمالاً تتعلق بالدفاع وأن يزيل أي أشجار أو منشآت عليها، وأن يأمر بإدارتها واستغلالها أو تنظيم استعمالها.

4- إخلاء بعض المناطق أو عزلها وفرض منع التجول فيها.

5- تحديد مواعيد فتح المحلات العامة وإغلاقها كلها أو بعضها.

6- مراقبة الرسائل والصحف والمطبوعات والنشرات والرسومات وجميع وسائل التعبير والدعاية والإعلان قبل نشرها وضبطها ومصادراتها وتعطيلها وإغلاق أماكن إعدادها.

7- إلغاء رخص الأسلحة النارية والذخائر والمفرقعات والمواد القابلة للانفجار أو التي تدخل في صناعة المتفجرات ومنع صنعها أو بيعها أو شرائها أو نقلها أو التصرف بها والأمر بتسليمها وضبطها وإغلاق محلات بيعها وخزنها.

حيث أن هذه الأعمال تعتبر ذات طابع خاص، حيث تصعب الرقابة عليها، حيث من المفروض دستورياً في الحكومة أن تكون تصرفاتها خاضعة لمبدأ المشروعية، ومجلس النواب يراقب هذا الخضوع وإلا حَرَكَ المسؤولية السياسية، ويسقط الحكومة الخارج تصرفاتها عن هذا المبدأ، غير أن في بعض الأحيان تلجأ الحكومة إلى الخروج عن هذا المبدأ، وتتخذ من التصرفات ما لا تسمح بها القوانين القائمة استناداً إلى قيام حالة الطوارئ، مثل هذه التصرفات قد يصعب على الرقابة البرلمانية متابعتها وفحصها[1].

لكن ليس هناك ما يحول دون ممارسة الرقابة البرلمانية، خاصة أن المادة (124) من الدستور لم يأت بها ما يقرر تعطيل الحياة النيابية بأي وجه من الوجوه أو تعطيل أعمال البرلمان

([1]) إيهاب زكي سلام، مرجع سابق، ص213.- بكر القباني، مرجع سابق، ص443.

أو حله، كما لم يشر قانون الدفاع في نصوصه إلى أي شيء من هذا القبيل، وعليه فإنه ليس هنالك ما يحول دون رقابة مجلس الأمة (البرلمان) التي قد تصل إلى حجب الثقة عن الحكومة إذا ما هي تجاوزت صلاحياتها أو تعسفت في استعمال حقها أو أنها لم تقم بواجب وقف العمل بقانون الدفاع إذا ما زالت مبررات إعلان العمل به، واستمرت الحكومة بإعماله دون مبرر أو مسوغ، كما أن من حق البرلمان تعديل قانون الدفاع أو إلغاءه بقانون مماثل يقره وفقاً للإجراءات التي رسمها الدستور، وهذا ما حصل عام 1992 عندما أقر مجلس الأمة الحادي عشر القانون رقم 13 لسنة 1992[1].

ذلك على عكس النظام الدستوري الفرنسي؛ الذي يوجب في (المادة 16 منه) على رئيس الجمهورية حال استخدام هذه الصلاحية (إعلان حالة الطوارئ) عدم حل البرلمان ودعوته للانعقاد في حال إعلانها. ونتمنى على المشرع الدستوري الأردني النص صراحةً على هذا الحكم بعدم حل البرلمان عند إعلان حالة الطوارئ.

الفرع الثاني: إعلان الأحكام العرفية

قد تمر الدولة بظروف استثنائية لا تكفي لمواجهتها الاختصاصات العادية التي تتمتع بها السلطة التنفيذية، وتقتضي زيادة هذه الاختصاصات وتوسعتها بما يكفي لمواجهة الظروف الطارئة والاستثنائية، فتجيز الدساتير عندئذ إعلان حالة الأحكام العرفية في البلاد[2]. وقد

---

(1) سالم حمود العضايلة، مرجع سابق، ص575-576.

(2) سالم ماضي العجمي، النظام الدستوري للوزارة في النظام البرلماني وتطبيقها في دولة الكويت، رسالة ماجستير، جامعة الشرق الأوسط، عمان، الأردن، 2012، ص75.

تضمنت المادة (125) من الدستور الأردني لعام 1952 وتعديلاته وكذلك المادة (69) من الدستور الكويتي لعام 1962[1].

والحكم العرفي هو نظام قانوني يوضع مسبقاً من أجل مواجهة مستلزمات ضرورات معينة، كإغارة قوات العدو المسلحة على البلاد، أو نشوب اضطرابات وقلاقل داخلية تهدد بالإخلال إخلالاً خطيراً بالأمن والنظام العام. وتطبيق هذا النظام يؤدي إلى تعطيل بعض أحكام الدستور وتعليق بعض الضمانات الدستورية لحقوق الأفراد وحرياتهم، وإلى هيمنة السلطة التنفيذية وإعطائها صلاحيات استثنائية كبيرة تحد من الحريات العامة للأفراد والهيئات التي يكفلها عادة كل دستور للمواطنين بل ولكافة السكان[2].

وتعرف الأحكام العرفية بأنها: " تدبير استثنائي . تلجأ إليه السلطة التنفيذية . عند الضرورة القصوى للدفاع عن كيان البلاد أو عن النظام القائم، كلما تعرض هذا أو ذاك إلى خطر جسيم داهم، كما في حالات الحرب أو الغزو الخارجي، أو الثورة المسلحة أو التمرد أو

([1]) حيث نصت الفقرة الأولى من المادة (125) من الدستور الأردني لعام 1952 على أنه: " في حالة حدوث طوارئ خطيرة يعتبر معها أن التدابير والإجراءات بمقتضى المادة السابقة من هذا الدستور غير كافية للدفاع عن المملكة فللملك بناءً على قرار مجلس الوزراء أن يعلن بإرادة ملكية الأحكام العرفية في جميع أنحاء المملكة أو في أي جزء منها ". كذلك الدستور الكويتي في المادة (69) منه نص على أنه :" يعلن الأمير الحكم العرفي في أحوال الضرورة التي يحددها القانون، وبالإجراءات المنصوص عليها فيه. ويكون إعلان الحكم العرفي بمرسوم، ويعرض هذا المرسوم على مجلس الأمة خلال الخمسة عشر يوماً التالية له للبت في مصير الحكم العرفي. وإذا حدث ذلك في فترة الحل وجب عرض الأمر على المجلس الجديد في أول اجتماع له. ويشترط لاستمرار الحكم العرفي أن يصدر بذلك قرار من المجلس بأغلبية الأعضاء الذين يتألف منهم. وفي جميع الأحوال يجب أن يعاد عرض الأمر على مجلس الأمة بالشروط السابقة، كل ثلاثة أشهر".

([2]) مريم الكندري، إعلان الأحكام العرفية في الكويت، ديسمبر 2002، ص1، مقال منشور على الرابط الالكتروني التالي:

http://www.kna.kw/clt/run.asp%3Fid%3D526

العصيان، أو حدوث اضطرابات جسيمة تخل بالأمن إخلالاً خطيراً وأصبح من المتعذر مجابهة هذه الحالات الاستثنائية بالسلطات الاعتيادية التي تملكها السلطة التنفيذية"[1].

ويتضح لنا أن الدستورين الأردني والكويتي؛ قد اشترطا ضرورة توافر شرطين شكلي وموضوعي لإعلان الأحكام العرفية في البلاد، أما الشرط الشكلي فيتمثل بصدور إرادة ملكية بناءً على قرار من مجلس الوزراء. أما الشرط الموضوعي والذي لابد من توافره، حتى تتمكن السلطة التنفيذية من استعمال هذه الإمكانية، وهذا الشرط هو أن تتوافر حالة طوارئ خطيرة تقتضي إعلان الأحكام العرفية بوجود فعل أو مجموعة من الأفعال تشكل خطراً يهدد مصلحة جوهرية معتبرة قانوناً، غير أن الدستور لم يحدد بنفسه حالات الضرورة التي تبيح إعلان الأحكام العرفية، وإنما أحال ذلك إلى قانون الدفاع رقم (13) لسنة 1992 الذي نص على أحوال الضرورة، حيث نصت الفقرة الأولى من المادة الثانية منه على:" إذا حدث ما يستدعي الدفاع عن الوطن في حالة وقوع طوارئ تهدد الأمن الوطني أو السلامة العامة في جميع أنحاء المملكة أو في منطقة منها بسبب وقوع حرب، أو قيام حالة تهدد بوقوعها، أو حدوث اضطرابات، أو فتنة داخلية مسلحة، أو كوارث عامة، أو انتشار آفة، أو وباء يعلن العمل بهذا القانون بإرادة ملكية تصدر بناءً على قرار من مجلس الوزراء".

وقد نصت الفقرة الثانية من المادة (125) من الدستور على أنه: " عند إعلان الأحكام العرفية للملك أن يصدر بمقتضى إرادة ملكية أية تعليمات قد تقتضي الضرورة بها لأغراض الدفاع عن المملكة بقطع النظر عن أحكام أي قانون معمول به، ويظل جميع الأشخاص

([1]) هاتف الأعرجي، الأحكام العرفية بين المتطلبات والاستثناءات، 2008، ص1، مقال منشور على الرابط الالكتروني التالي:-

http://almadapaper.net/sub/09-211/p06.htm

محمد عبد الحميد أبو زيد، توازن السلطات ورقابتها "دراسة مقارنة"، بلا دار نشر، القاهرة، 2003، ص66.

القائمين بتنفيذ تلك التعليمات عرضة للمسؤولية القانونية التي تترتب على أعمالهم إزاء أحكام القوانين إلى أن يعفو من تلك المسؤولية بقانون خاص يوضع لهذه الغاية ".

وقد حددت المادة الأولى من القانون الكويتي بشان الأحكام العرفية رقم 22 لسنة 1967 الأحوال التي يجوز فيها إعلان الحكم العرفي بأنها :

1- إذا تعرض الأمن والنظام العام في الدولة أو جهة منها للخطر .

2- وقوع عدوان مسلح على الدولة .

3- خشية وقوع ذلك العدوان وشيكاً .

4- وقوع اضطرابات داخلية .

5- تأمين سلامة القوات المسلحة الكويتية وضمان تموينها وحماية طرق مواصلاتها وغير ذلك مما يتعلق بتحركاتها وأعمالها العسكرية خارج الأراضي الكويتية.

بالمقابل قد حظر المشرع الدستوري الكويتي في المادة (85) من الدستور؛ تعطيل انعقاد جلسات مجلس الأمة أثناء تطبيق الأحكام العرفية " حالة الضرورة ". كما أن المادة (181) من الدستور الكويتي قيدت حق الوزارة في حل مجلس الأمة أثناء إعلان الأحكام العرفية فلم تجز ذلك، حيث نصت على: " لا يجوز تعطيل أي حكم من أحكام هذا الدستور إلا أثناء قيام الأحكام العرفية في الحدود التي يبينها القانون، ولا يجوز بأي حال تعطيل انعقاد مجلس الأمة في تلك

الأثنـــاء أو المساس بحصانة أعضائه"[1].

لا بد من الإشارة هنا إلى أنه في النظام السياسي الإسباني، فإن الدستور أخضع الإجراءات والتدابير التي تتخذها الحكومة في حالات الضرورة والطوارئ والأحكام العرفية والاتفاقيات والمعاهدات الدولية للرقابة البرلمانية، وقد تم إنشاء مؤسسة تسمى المدافع عن الشعب بموجب المادة (54) من الدستور الأسباني لعام 1978، ومهمتها الأساسية الدفع عن الحقوق والحريات الفردية، حيث تقوم بمراقبة سير الإدارة العامة في مجال الحقوق والحريات وإعلام السلطة التشريعية بذلك، وهذه المؤسسة يتم تعينها من قبل السلطة التشريعية[2].

إذن أصبح ممكناً أن تعطى السلطة التنفيذية ممثلة في شخص رئيس الدولة حرية الحركة أكثر مما تسمح به قيود المشروعية، فيثور التساؤل: ما هو موقف الرقابة البرلمانية من الأعمال التي ترتكب تحت اسم حالة إعلان الأحكام العرفية ؟؟

([1]) نصت المادة (16) من دستور فرنسا لسنة 1958 بأنه: " إذا أصبحت مؤسسات الجمهورية أو استقلال الأمة أو سلامة أراضيها أو تنفيذ تعهداتها الدولية مهددة بخطر جسيم حال ترتب عليه توقف السير المنتظم لسلطات المادة الدستورية كان لرئيس الجمهورية أن يتخذ من الإجراءات ما تتطلبه هذه الظروف بعد استشارة كل من رئيس الوزراء ورئيس الجمعية الوطنية ومجلس الشيوخ والمجلس الدستوري ويجب أن يكون الغرض من الإجراءات التي يتخذها رئيس الجمهورية أن يؤمن للسلطات الدستورية في اقل مدة ممكنة الوسائل الفعالة لانجاز مهام وظائفها على أن يأخذ رأي المجلس الدستوري حيال هذه الإجراءات وفي هذه الظروف يجتمع البرلمان بقوة القانون ولا يجوز لرئيس الجمهورية أن يحل الجمعية الوطنية خلال ممارسته لهذه السلطات الاستثنائية".

كذلك المادة (74) من الدستور المصري لسنة 1971 نصت على: " (لرئيس الجمهورية إذا قام خطر يهدد الوحدة الوطنية أو سلامة الوطن أو يعوق مؤسسات الدولة عن أداء دورها الدستوري أن يتخذ الإجراءات السريعة لمواجهة هذا الخطر ويوجه بياناً إلى الشعب ويجري الاستفتاء على ما اتخذه من إجراءات خلال 60 يوماً من اتخذها).

([2]) عيد احمد الحسبان، إشكالية العلاقة بين الأغلبية والأقلية البرلمانية، مرجع سابق، ص222، ص 227 هامش20.

إن البرلمان يمكن أن يباشر الرقابة طبقاً للدستور، ومشاركة البرلمان في الأمر بالإجراءات الاستثنائية لمواجهة حالة الأحكام العرفية تمنع السلطة التنفيذية من أن تكون سلطة دكتاتورية، وهذا هو الاتجاه الانجليزي[1]. ويحول دون سوء استخدام هذه الصلاحيات الاستثنائية التي تتولاها السلطة القائمة على إجراء الأحكام العرفية في البلاد، أو السلطة التنفيذية ذاتها أثناء قيامها ما تشترطه الدساتير النيابية عادة من ضرورة عرض إعلان الأحكام العرفية على الهيئة النيابية خلال مدة معينة لإقرارها. وكذلك الرجوع إليها من وقت لآخر لإقرار استمرارها أو إنهائها. ولذا ينص عادة في هذه الدساتير على عدم جواز تعطيل انعقاد الهيئة النيابية أثناء قيام الأحكام العرفية، حتى لا يحال بينها وبين ممارسة مراقبتها وإشرافها على تطبيق هذه الأحكام. ومتى كان القائم على إجراء الأحكام العرفية في البلاد هو رئيس مجلس الوزراء، وليس قائداً عسكرياً، فإن الضمانات على حسن استخدام السلطات الاستثنائية المشار إليه تكون أكبر، نظراً لمسئولية الوزارة السياسية أمام الهيئة النيابية ولما لهذه الهيئة من حق سؤال واستجواب ومناقشة رئيس الوزراء والوزراء في كافة تصرفاتهم[2].

كذلك فإن الرقابة البرلمانية على حالة الدفاع أو إعلان الأحكام العرفية تعد مرحلة دقيقة وعملية، ذلك لأن الرقابة السريعة على هذه الحالة هي الضمانة الأساسية، إذا لم تكن الضمانة الوحيدة للطبيعة المرحلية لحالة الدفاع، غير أن مثل هذه السرعة في تحريك الرقابة البرلمانية سوف تقابل بالقواعد الجامدة التي تطبقها الرقابة البرلمانية، ومهما يكن فإنه يجب أن يخفف

([1]) يحيى الجمل، نظرية الضرورة في القانون الدستوري وبعض تطبيقاتها المعاصرة "دراسة مقارنة"، الطبعة الثالثة، دار النهضة العربية، القاهرة، 2002، ص159.

([2]) فارس حامد عبد الكريم، مبدأ سمو الدستور ونظرية الضرورة في الأوقات العصيبة للدولة، 2008/2/16، ص3، مقال منشور على الرابط الالكتروني التالي:-

http://www.iraker.dk/index.php%3Foption%3Dcom

مريم الكندري، مرجع سابق، ص3.- محمد سليم غزوي، مرجع سابق، ص162.

تركيز السلطة بأقصى درجة وذلك بواسطة وسائل جديدة ولو أن هذه الوسائل الجديدة قد تكون غير كاملة أو ذات ميزة جزئية. كذلك الرقابة على حالة الضرورة هي رقابة لاحقة وإن كان هذا لا يعني أن كل الإجراءات التي تتخذ في حالة الضرورة تصبح نافذة المفعول وإن من المستحيل رقابتها، ذلك لأنه لا يزال هنالك إجراءات قد تؤثر على الحاضر والمستقبل، حيث أن ضمانات الرقابة البرلمانية في هذا الصدد هي أن البرلمان يظل مجتمعاً بنص الدستور في خلال فترة إعلان حالة الطوارئ أو إعلان الأحكام العرفية ولا يجوز حله خلال هذه الفترة[1].

لذلك يرى الباحث ضرورة النص في الدستور الأردني على عدم جواز تعطيل انعقاد جلسات مجلس الأمة أو حله أثناء تطبيق حالة الدفاع أو إعلان حالة الأحكام العرفية .

المطلب الثالث: حالة حل المجلس "إصدار القوانين المؤقتة"

تأسيساً على طبيعة النظام البرلماني القائمة على التوازن والتأثير المتبادل، لا بد وأن يكون هناك نوع من الاستمرارية لكل منها في تولي الصلاحيات المخولة لها دستورياً، وإلا أدى ذلك إلى غياب التوازن بغياب أحد كفتي الميزان وهما السلطة التشريعية والسلطة التنفيذية. وإذا كان غياب السلطة التنفيذية غير متصور، فإن الأمر بالنسبة للسلطة التشريعية كثيراً ما يحدث سواءً بانتهاء مدة ولايتها الدستورية أو حلها قبل نهاية هذه المدة، كما يمكن تصورها في الفترة الفاصلة ما بين الفصول التشريعية أي أثناء العطل البرلمانية.

ففي حالة عدم انعقاد المجلس فإن للسلطة التنفيذية الحق في إصدار أنظمة ذات صفة تشريعية في وقت الضرورة " قوانين مؤقتة في الأردن" "مراسيم الضرورة في الكويت" "قرار بقانون في مصر"، وذلك حتى تواجه الظروف الاستثنائية التي تطرأ بين أدوار انعقاد البرلمان أو

([1]) طعيمة الجرف، مبدأ المشروعية وضوابط خضوع الدولة للقانون، مكتبة القاهرة الحديثة، القاهرة، 1963، ص172.- يحيى الجمل، نظرية الضرورة، مرجع سابق، ص161.

عندما يكون منحلاً، مما يوجب الإسراع في اتخاذ تدابير لا تحتمل التأخير، ويكون لها قوة القانون العادي[1].

ولقد أقر الدستور الأردني لعام 1952 هذا الحق وحدده بثلاث حالات في المادة (94) منه والمعدلة عام 2011 حيث نصت على:"

1- عندما يكون مجلس النواب منحلاً يحق لمجلس الوزراء بموافقة الملك أن يضع قوانين مؤقتة لمواجهة الأمور الأتي بيانها:أ) الكوارث العامة.ب) حالة الحرب والطوارئ.ج) الحاجة إلى نفقات ضرورية ومستعجلة لا تحتمل التأجيل.

وبذلك يكون للقوانين المؤقتة التي يجب أن لا تخالف أحكام الدستور قوة القانون على أن تعرض على مجلس الأمة في أول اجتماع يعقده، وعلى المجلس البت فيها خلال دورتين عاديتين متتاليتين من تاريخ إحالتها وله أن يقر هذه القوانين أو يعدلها أو يرفضها ، فإذا رفضها أو انقضت المدة المنصوص عليها في هذه الفقرة ولم يبت بها وجب على مجلس الوزراء بموافقة الملك أن يعلن بطلان نفاذها فوراً ، ومن تاريخ ذلك الإعلان يزول ما كان لها من قوة القانون على أن لا يؤثر ذلك في العقود والحقوق المكتسبة.

2- يسري مفعول القوانين المؤقتة بالصورة التي يسري فيها مفعول القوانين بمقتضى حكم الفقرة الثانية من المادة (93) من هذا الدستور".

ويستوجب الدستور الأردني في مجال تفعيل دور مجلس الأمة في الرقابة على هذه القوانين المؤقتة عرضها عليه ليبدي رأيه بشأنها في أول اجتماع يعقده، وللمجلس أن يقرها، أو

([1])عادل أحمد بوعركي، النظام الدستوري لتشريعات الضرورة " دراسة مقارنة ما بين الأردن والكويت "، رسالة ماجستير، جامعة الشرق الأوسط، عمان، الأردن، 2010، ص2.- عادل الطبطبائي، الرقابة السياسية على أعمال الحكومة خلال فترة حل البرلمان، مجلة الحقوق، جامعة الكويت، السنة 15، العدد الأول، مارس 1991، ص13. - فراس محمد اليعقوب، مرجع سابق، ص49.

يعدلها، أو يرفضها، وقد أوجبت المادة (1/94) من الدستور عرض القوانين المؤقتة على مجلس الأمة خلال فترة زمنية محددة، هي أول اجتماع يعقده المجلس، وعلى المجلس البت فيها خلال دورتين عاديتين متتاليتين من تاريخ إحالتها، وإن الهدف من تحديد فترة زمنية لعرض القوانين المؤقتة على مجلس الأمة، هو منع الحكومة من تأجيل العرض عن قصد، وكذلك حتى يستطيع البرلمان أن ينظر في هذه القوانين التي نظمت موضوعات هو صاحب الاختصاص الأصيل فيها[1].

كذلك نص الدستور الكويتي على حق الأمير في إصدار مراسيم لها قوة القانون، وذلك وفقاً لما نصت عليه المادة (71) منه التي جاء فيها: " إذا وجد فيما بين أدوار انعقاد المجلس أو في فترة حله، ما يوجب الإسراع في اتخاذ تدابير لا تحتمل التأخير، جاز للأمير أن يصدر في شأنها مراسيم لها قوة القانون، على أن لا تكون مخالفة للدستور أو للتقديرات المالية الواردة في قانون الميزانية، ويجب عرض هذه المراسيم على مجلس الأمة خلال خمسة عشر يوماً من تاريخ صدورها، إذا كان المجلس قائماً، وفي أول اجتماع له في حالة الحل أو انتهاء الفصل التشريعي، فإذا لم تعرض زال بأثر رجعي ما كان لها من قوة القانون بغير حاجة إلى إصدار قرار بذلك، أما إذا عرضت ولم يقرها المجلس زال بأثر رجعي ما كان لها من قوة القانون، إلا إذا رأى المجلس اعتماد نفاذها في الفترة السابقة أو تسوية ما ترتب من آثارها بوجه أخر ".

ويتبين لنا من النصين السابقين؛ أن الدستور الأردني والكويتي تطلب توافر شروط أربعة لممارسة السلطة التنفيذية صلاحية إصدار القوانين المؤقتة أو مراسيم الضرورة، وهذه الشروط تمثل قيوداً على هذا الاختصاص باعتباره اختصاصاً استثنائياً وليس أصيلاً، وهذه الشروط هي:

([1]) فيصل الشطناوي، النظام الدستوري الأردني، مرجع سابق، ص205.- فراس محمد اليعقوب، مرجع سابق، ص49.

1- القيد الزمني: وهو أن يكون مجلس النواب منحلاً في الأردن، أو فيما بين أدوار انعقاد المجلس أو أن يكون منحلاً في الكويت. 2- قيد الضرورة: ومقتضاه أن تكون هذه القوانين المؤقتة لمواجهة الكوارث العامة وحالة الحرب والطوارئ والحاجة إلى نفقات ضرورية ومستعجلة لا تحتمل التأجيل حصراً في الأردن، وما يوجب ما يوجب الإسراع في اتخاذ تدابير لا تحتمل التأخير في الكويت. 3- قيد العرض على مجلس الأمة: وهو أن تعرض على مجلس الأمة في أول اجتماع يعقده، وعلى المجلس البت فيها خلال دورتين عاديتين متتاليتين من تاريخ إحالتها وله أن يقر هذه القوانين أو يعدلها أو يرفضها، فإذا رفضها أو انقضت المدة المنصوص عليها في هذه الفقرة ولم يبت بها وجب على مجلس الوزراء بموافقة الملك أن يعلن بطلان نفاذها فوراً، هذا في الأردن، أما في الكويت فيجب عرض هذه المراسيم على مجلس الأمة خلال خمسة عشر يوماً من تاريخ صدورها، إذا كان المجلس قائماً، وفي أول اجتماع له في حالة الحل أو انتهاء الفصل التشريعي، فإذا لم تعرض زال بأثر رجعي ما كان لها من قوة القانون بغير حاجة إلى إصدار قرار بذلك، أما إذا عرضت ولم يقرها المجلس زال بأثر رجعي ما كان لها من قوة القانون. 4- قيد عدم مخالفة الدستور: ومضمونة أن لا تخالف أحكام الدستور في الأردن، وأن لا تكون مخالفة للدستور أو للتقديرات المالية الواردة في قانون الميزانية في الكويت [1].

وفيما يتعلق بالشرط الثالث وهو قيد العرض على مجلس الأمة؛ يعتبره الفقه الدستوري وسيلة رقابة برلمانية من قبل السلطة التشريعية على أعمال السلطة التنفيذية خاصة في هذا

([1]) أنظر تفصيلاً بخصوص هذه الشروط: عادل الحياري، القوانين المؤقتة في الأردن، بحث منشور في مجلة نقابة المحامين الأردنيين، ملحق رقم 1، السنة 25، حزيران، 1977، ص9-10.- عثمان عبد الملك الصالح، النظام الدستوري، مرجع سابق، ص402 وما بعدها.- عادل أحمد بوعركي، مرجع سابق، ص50 وما بعدها.- عادل الحياري، القانون الدستوري، مرجع سابق، ص5-658 وما بعدها.-عادل الطبطبائي، الرقابة السياسية على أعمال الحكومة خلال فترة حل البرلمان، مرجع سابق، ص33-34.

الظرف الاستثنائي المبرر لإصدار القوانين المؤقتة أو لوائح الضرورة أو مراسيم الضرورة[1]. هذا بالإضافة إلى الرقابة القضائية المتمثلة برقابة محكمة العدل العليا الأردنية سابقاً والمحكمة الدستورية حالياً، فمن أوجهها ما يكفل إلغاء القانون المخالف الدستور[2]. ولن نتطرق هنا لموضوع الرقابة القضائية وسنكتفي بموضوع الرقابة البرلمانية موضوع الدراسة.

أما عن العناصر التي تمتد إليها الرقابة البرلمانية هي أنه من حق السلطة التشريعية التثبت من أن مخالفة مبدأ الفصل بين السلطات له ما يبرره، فتنظر السلطة التشريعية في احترام السلطة التنفيذية للقيود التي أوردها المشرع الدستوري فيما يخص تشريعات الضرورة، من حيث مدى احترامها لنص الدستور وروحه، ويدخل البرلمان قيد غيابه في قيد احترام الدستور. حيث يراقب البرلمان قيد الضرورة ويبحث بدورة مدى توافر الظروف الاستثنائية التي جرى بشأنها التقدير للتحقق من قيامها، فإذا لم يوجد ثمة ضرورة تستوجب إصدار تشريعات الضرورة يكون من حقها رفضها بالإضافة إلى تحريك المسؤولية الوزارية[3].

ففي مجال رقابة مجلس الأمة على القوانين المؤقتة بعد عرضها عليه يبدي رأيه بشأنها، حيث للمجلس أن يقرها، أو يعدلها، أو يرفضها، فإذا رفضها أو انقضت المدة المنصوص عليها في هذه الفقرة ولم يبت بها وجب على مجلس الوزراء بموافقة الملك أن يعلن بطلان نفاذها فوراً ،

([1])عادل أحمد بوعركي، مرجع سابق، ص50-51.- فيصل الشطناوي، الرقابة على مشروعية القوانين المؤقتة، مرجع سابق، ص336.- عادل الحياري، القانون الدستوري، مرجع سابق، ص661. - عثمان عبد الملك الصالح، النظام الدستوري، مرجع سابق، ص414.

([2]) علي خطار شطناوي، عدم كفاية الرقابة على مشروعية القوانين المؤقتة في الأردن، مجلة دراسات علوم الشريعة والقانون، الجامعة الأردنية، المجلد 24، العدد 1، 1997، ص120 وما بعدها. - عادل أحمد بوعركي، مرجع سابق، ص84-85.

([3]) فؤاد العطار، النظرية السياسية والقانون الدستوري، دار النهضة العربية، القاهرة، 1970، ص52. - عادل الحياري، القوانين المؤقتة في الأردن، مرجع سابق، ص34.- عادل أحمد بوعركي، مرجع سابق، ص104-105.-سالم حمود العضايلة، مرجع سابق، ص563.

ومن تاريخ ذلك الإعلان يزول ما كان لها من قوة القانون على أن لا يؤثر ذلك في العقود والحقوق المكتسبة[1].

وقد ذهب أحدهم إلى أن تسمية أنظمة الضرورة في النظام الدستوري الأردني بـ " القوانين المؤقتة"، هي تسمية غير موفقة من قبل المشرع الأردني من الناحية القانونية؛ لأن اصطلاح " قانون " لا يطلق في البلاد الديمقراطية إلا على القواعد القانونية التي سبق وإن قررتها السلطة التشريعية صاحبة الاختصاص الأصيل بإصدار القانون[2].

([1]) علي خطار شطناوي، مرجع سابق، ص115.- عثمان عبد الملك الصالح، النظام الدستوري، مرجع سابق، ص415-416.- عادل أحمد بوعركي، مرجع سابق، ص107-109.-فيصل الشطناوي، الرقابة على مشروعية القوانين المؤقتة، مرجع سابق، ص340 وما بعدها.

([2]) عادل الحياري، القوانين المؤقتة، مرجع سابق، ص12.

الخاتمة (النتائج والتوصيات)

يتعين على كل باحث أن يضع في نهاية بحثه خاتمه لدراسته، ولكن لن أجعل من خاتمة هذه الدراسة موضعاً أتناول فيه دراستي بالتلخيص مستعرضاً ما سبق أن عرضت له من أحكام وآراء تتعلق بمعوقات الرقابة البرلمانية والسبل المقترحة لمواجهتا، **وإنما سأبذل قصارى جهدي محاول إجمال أهم النتائج التي خرجت بها من هذه الدراسة، ثم سأعرض لبعض التوصيات التي يمكن الاستفادة منها في إزالة بعض من المعوقات التي تحول دون الرقابة البرلمانية الفاعلة سواءً في الأردن أو الكويت.**

النتائج:

1- تعتبر الرقابة البرلمانية الناجحة والفعالة وسيلة لا يمكن الاستغناء عنها في دعم وتعزيز الديمقراطية، كون المجلس النيابي هو حامي الحقوق والحريات والناطق والمتحدث باسم الشعب. وتكمن أهمية الرقابة البرلمانية في محاسبة البرلمان للحكومة عن جميع تصرفاتها ومراقبة مختلف أعمالها، ومناقشة السياسة العامة التي رسمتها.

2- أثبتت الممارسة العملية الفعلية للرقابة البرلمانية عدم فعاليتها لسطحيتها أحياناً ولغيابها أحياناً أخرى، حيث أن فكرة التوازن . التي تضمنتها نصوص الدستور الأردني أو الكويتي . بين السلطة التنفيذية والسلطة التشريعية تحقيقاً لمبدأ الفصل المرن بين السلطات، قد اختفت من الحياة الدستورية نفسها.

3- وجدنا أن عدم قدرة أعضاء البرلمان على ممارسة الوظيفة الرقابية بفاعلية ترجع إلى تدني كفاءة وجدارة بعض أعضاء البرلمان أو نقص الخبرة في مجال العمل الرقابي والتنفيذي لديهم، وذلك ينعكس سلباً في تأثيره على ممارسة استخدام وسائل الرقابة البرلمانية.

4- وجدنا أن الدستور الأردني قد خلا من النص صراحةً على اعتبار أن طلب المناقشة العامة والاقتراح برغبة والتحقيق البرلماني من وسائل الرقابة البرلمانية.

5- وجدنا أن المشرع الدستوري الكويتي أجاز توجيه الاستجواب لرئيس الوزراء أو للوزير المختص، وبذلك هو يكرس مبدأ المسؤولية التضامنية للحكومة والفردية للوزير أمام مجلس الأمة الكويتي، على عكس المشرع الدستوري الأردني الذي لا يجيز توجيه الاستجواب لرئيس الوزراء واقتصر حق توجيهه إلى الوزير المختص فقط، وبالتالي يكرس مبدأ المسؤولية الفردية للوزير دون التضامنية للحكومة.

6- وجدنا أن الدستورين الأردني والكويتي؛ وإن تضمنا إباحة التشريعات الفرعية الصادرة عن السلطة التنفيذية كتطبيق حالة الدفاع أو إعلان الأحكام العرفية، أو إصدار القوانين المؤقتة في الأردن "مراسيم الضرورة في الكويت"، إلا أنهما قد اشترطا ضرورة توافر شروط شكلية وموضوعية لتطبيقها وإصدارها، وكذلك تضمنا مجموعة من وسائل الرقابة حيالها لتحقيق فعالية هذه الرقابة.

التوصيات:

1- ضرورة تضمين الدستورين الأردني والكويتي نصاً يمنع التهديد بحل مجلس النواب في حال استخدام وسائل الرقابة البرلمانية من قبل البرلمان ضد الحكومة وخاصةً التحقيق البرلماني والمناقشة العامة والاستجوابات التي قد تؤدي إلى طرح الثقة بالحكومة أو أحد الوزراء.

2- ضرورة النص في الدستور الأردني على عدم جواز تعطيل انعقاد جلسات مجلس الأمة أو حله أثناء تطبيق حالة الدفاع أو إعلان حالة الأحكام العرفية " حالتي الضرورة ".

3- ضرورة تعديل الدستور الأردني بالنص صراحةً على اعتبار لجان التحقيق البرلماني من وسائل الرقابة البرلمانية، وكذلك النص على تنظيم إجراءاتها وتحديد صلاحياتها في النظام الداخلي لمجلسي النواب الأردني والأعيان بنص صريح. كذلك ضرورة تعديل الدستور الأردني بالنص صراحةً على اعتبار طلب المناقشة العامة والاقتراح برغبة من وسائل الرقابة البرلمانية.

4- ضرورة تعديل الدستور الأردني بإجازة توجيه الاستجواب لرئيس الوزراء أو للوزير المختص، وبالتالي تكريس مبدأ المسؤولية التضامنية للحكومة والفردية للوزير أمام مجلس النواب أسوةً بالمشرع الدستوري الكويتي.

5- أخيراً نورد بعض المقترحات من أجل رفع كفاءة بعض أعضاء البرلمان سواءً في الأردن أو الكويت، وهي:-

أ- الاحتكاك المستمر بتجارب ونماذج برلمانية أخرى لا سيما في المنطقة العربية.

ب-إعداد برامج موجهة لدعم عمل الأعضاء وخبراتهم، على هيئة ورش عمل ولقاءات مكثفة مع المختصين والبرلمانيين. وكذلك ضرورة عقد دورات تدريبية لأعضاء البرلمان الأردني ومجلس الأمة الكويتي، حتى يكونوا على دراية تامة بممارسة دورهم الرقابي، وهذا يعد أمراً لازماً فالبرلمان يسن القوانين ويراقب السياسة الداخلية والخارجية للحكومة، ولهذا لا سبيل لإصلاح الرقابة إلا بعلاج ضعف الكفاءة والخبرة لدى أعضاء المجلس، مما يمكنه من القيام بأعماله بفعالية ويسر.

ج- إعداد مجموعة من الكتيبات الاسترشادية في المجالات الفنية التشريعية للبرلمان وأهمها عملية التشريع، والرقابة، والأنظمة واللوائح الداخلية، حقوق وواجبات الأعضاء وكيفية تقييم السياسات العامة للدولة.

د- دعم القدرة التشريعية للأعضاء فما زالت المبادرة التشريعية لأعضاء البرلمان عموماً محددة، إذ تأتي معظم تشريعات القوانين من السلطة التنفيذية، وهنا لا بد من إنشاء مركز للدراسات البرلمانية في البرلمان، يتم تزويده بالخبراء القانونيين المتخصصين، والاستعانة بأساتذة القانون في الجامعات ورجال القضاء والمحامين، بحيث تكون مهمته إعداد وصياغة الاقتراحات بمشروعات القوانين لأعضاء المجلس، ومعاونة الأعضاء من خلال تقديم الآراء والمقترحات بالتعديل أو الإضافة أو الحذف في مشروعات القوانين المقدمة من مجلس الوزراء.

هـ-كذلك لا بد من أن إيجاد لجنة للموازنة، تضم نخبة من الأعضاء المتخصصون، بالإضافة إلى خبراء معاونون للجنة لمناقشة الموازنة وطرح البدائل المختلفة، علاوةً على ضرورة وجود مكاتب متخصصة داخل البرلمان تساعد البرلمانيين على مناقشة وتحليل الموازنة أمام الحكومات التي لديها من الخبرة ما يكفي للقيام بذلك.

انتهت الدراسة بحمد الله وتوفيقه

قائمة المصادر والمراجع

- **الكتب القانونية**

1. أمين سلامة العضايلة، الوجيز في النظام الدستوري، الطبعة الثانية، دار الثقافة للنشر والتوزيع، عمان، الأردن، 2012.
2. إبراهيم شيحا، النظم السياسية والقانون الدستوري ، الدار الجامعية للنشر والتوزيع، بيروت، 1996.
3. إيهاب زكي سلام، الرقابة السياسية على أعمال السلطة التنفيذية في النظام البرلماني، عالم الكتب، القاهرة، 1983.
4. بكر القباني، دراسة في القانون الدستوري، دار النهضة العربية، القاهرة، 1993.
5. دوافع شفيق البطاينة، الديمقراطية وحقوق الإنسان في الأردن، دائرة المكتبة الوطنية، عمان، الأردن، 2003.
6. رمضان بطيخ، التطبيقات العملية لضوابط الحصانة البرلمانية ووسائل وإجراءات البرلمان الرقابية، الطبعة الأولى، دار النهضة العربية، القاهرة، 2003.
7. سعيد السيد علي، التحقيق البرلماني "دراسة مقارنة"، دار أبو المجد للطباعة، مصر- الهرم، 2009.
8. سليمان الطماوي، السلطات الثلاث في الدساتير العربية المعاصرة وفي الفكر السياسي الإسلامي "دراسة مقارن"، الطبعة الرابعة، دار الفكر العربي، القاهرة، 1967.
9. سليمان الطماوي، النظم السياسية والقانون الدستوري، دار الفكر العربي، القاهرة، 1988.

10. صادق أحمد النفيش، الاستجواب كوسيلة للرقابة البرلمانية على أعمال الحكومة في دستور الجمهورية اليمنية "دراسة مقارنة"، الطبعة الأولى، مكتبة الصادق، صنعاء، اليمن، 2007.

11. طعيمة الجرف، مبدأ المشروعية وضوابط خضوع الدولة للقانون، مكتبة القاهرة الحديثة، القاهرة، 1963.

12. عادل الحياري، القانون الدستوري والنظام الدستوري الأردني، الطبعة الأولى، دون دار نشر، عمان، 1972.

13. عادل الطبطبائي، الأسئلة البرلمانية "نشأتها، أنواعها، وظائفها " "دراسة تطبيقية مقارنة مع التركيز على دولة الكويت "، الطبعة الأولى، بلا دار نشر، الكويت، 1987.

14. عبد الفتاح حسن، مبادئ النظام الدستوري في الكويت، دار النهضة العربية، بيروت، 1968.

15. عثمان عبد الملك الصالح، النظام الدستوري والمؤسسات السياسية في الكويت، الطبعة الثانية، مؤسسة دار الكتب، الكويت، 2003.

16. فرحان المساعيد، الرقابة البرلمانية على أعمال السلطة التنفيذية في النظام النيابي الأردني "دراسة تحليلية مقارنة مع الأنظمة السياسية في كل من: انجلترا، مصر، الكويت "، الطبعة الأولى، دار وائل للنشر، عمان، 2011.

17. فؤاد العطار، النظرية السياسية والقانون الدستوري، دار النهضة العربية، القاهرة، 1970.

18. فيصل الشطناوي، النظام الدستوري الأردني، الطبعة الأولى، بلا دار نشر، عمان، 2003.

19. ماجد راغب الحلو، القانون الدستوري، مؤسسة شباب الجامعة، الإسكندرية، 1976.
20. ماجد راغب الحلو، النظم السياسية والقانون الدستوري، منشأة المعارف، الإسكندرية، 2005.
21. مجموعة التشريعات الكويتية، الدستور الكويتي والمذكرة التفسيرية، الطبعة السادسة، الكويت، 2003.
22. محمد المصالحة، الرقابة البرلمانية في مجلس النواب الأردني "1989-2001"، الطبعة الأولى، مجلس النواب الأردني، عمان، 2002.
23. محمد المصالحة، مجلس النواب الأردني الثاني عشر "1993-1997"، الطبعة الأولى، مجلس النواب الأردني، عمان، 2002.
24. محمد باهي أبو يونس، الرقابة البرلمانية على أعمال الحكومة في النظامين المصري والكويتي، دار الجامعة الجديدة للنشر، الإسكندرية، 2002.
25. محمد سليم غزوي، الوجيز في النظام السياسي والدستوري للملكة الأردنية الهاشمية، الطبعة الخامسة، دار الثقافة للنشر والتوزيع، 1996.
26. محمد عبد الحميد أبو زيد، توازن السلطات ورقابتها "دراسة مقارنة"، بلا دار نشر، القاهرة، 2003.
27. محمد عبد الكريم عكور، العوامل المؤثرة على الوظيفة الرقابية لمجلس النواب الأردني، المؤلف، عمان، الأردن، 2003.
28. محمد علي مخادمة، حقوق الإنسان في النظام القانوني الأردني والدولي، الطبعة الثالثة، المؤلف، 2013.

29. مدحت غنايم، وسائل الرقابة البرلمانية على أعمال الحكومة في النظام البرلماني، المركز القومي للإصدارات القانونية، القاهرة، 2011.
30. محمد مقبل البخيتي، الرقابة البرلمانية على أعمال الحكومة في النظام الدستوري اليمني، الطبعة الأولى، المؤلف، صنعاء، 2009.
31. نعمان الخطيب، الوسيط في النظم السياسية والقانون الدستوري، الطبعة الأولى، دار الثقافة للنشر والتوزيع، عمان، 2008.
32. هاني الحوراني، التجربة الديمقراطية في الأردن بين التطلعات والمعوقات "قضايا التحول الديمقراطي في الأردن، 1989–1996"، ورقة عمل مقدمة في مؤتمر إشكاليات تعثر التحول الديمقراطي في الوطن العربي، القاهرة، في الفترة 29 شباط إلى 3 آذار 1996، الطبعة الأولى، منشورات المؤسسة الفلسطينية لدراسة الديمقراطية، رام الله، 1997.
33. وسيم الأحمد، الرقابة البرلمانية على أعمال الإدارة في النظام البرلماني والرئاسي "دراسة مقارنة"، الطبعة الأولى، منشورات الحلبي الحقوقية، بيروت، 2008.
34. ياسين بن بريح، الاستجواب كوسيلة من وسائل الرقابة البرلمانية على أعمال الحكومة في النظام الجزائري والنظام المصري "دراسة مقارنة"، الطبعة الأولى، مكتبة الوفاء القانونية، الجزائر، 2009.
35. يحيى الجمل، النظام الدستوري في الكويت، مطبوعات جامعة الكويت، كلية الحقوق، الكويت، 1971.
36. يحيى الجمل، نظرية الضرورة في القانون الدستوري وبعض تطبيقاتها المعاصرة "دراسة مقارنة"، الطبعة الثالثة، دار النهضة العربية، القاهرة، 2002.

- **الرسائل الجامعية**

- **أطروحات الدكتوراه:**

1. أحمد عارف الضلاعين، الضمانات القانونية لتطبيق القواعد الدستورية، أطروحة دكتوراة، جامعة عين شمس، الإسكندرية، مصر، 2008.
2. جيهان خالد الزعبي، أثر الرقابة البرلمانية في تعزيز الديمقراطية "دراسة مقارنة"، أطروحة دكتوراة، جامعة عمان العربية للدراسات العليا، عمان، الأردن، 2011.
3. حسن مصطفى البحري، الرقابة المتبادلة بين السلطتين التشريعية والتنفيذية كضمان لنفاذ القاعدة الدستورية "دراسة مقارنة" "الولايات المتحدة الأمريكية، المملكة المتحدة، مصر، سوريا"، أطروحة دكتوراة، جامعة عين شمس، الإسكندرية، مصر، 2006.
4. سالم حمود العضايلة، مبدأ الفصل بين السلطات في النظام السياسي الأردني "دراسة مقارنة"، "بريطانيا، أمريكا، المغرب، السعودية، النظام الإسلامي"، أطروحة دكتوراة، جامعة عين شمس، مصر، 2007.
5. فراس محمد اليعقوب، التأثير المتبادل بين السلطتين: التشريعية والتنفيذية " المملكة الأردنية الهاشمية ومملكة البحرين والمملكة المتحدة " "دراسة مقارنة"، أطروحة دكتوراة، جامعة عمان العربية للدراسات العليا، عمان، الأردن، 2009.
6. وفاء بدر الصباح، الاستجواب البرلماني في النظام الدستوري الكويتي " دراسة مقارنة"، أطروحة دكتوراة ، جامعة عين شمس ، مصر، 2006.

- **رسائل الماجستير:**

1. أحمد الضلاعين، الاستجواب وسيلة من وسائل الرقابة البرلمانية على أعمال الحكومة "دراسة مقارنة–الأردن ومصر"، رسالة ماجستير، جامعة مؤتة، الكرك، الأردن، 2005.

2. سالم ماضي العجمي، النظام الدستوري للوزارة في النظام البرلماني وتطبيقها في دولة الكويت، رسالة ماجستير، جامعة الشرق الأوسط، عمان، الأردن، 2012.

3. عادل أحمد بوعركي، النظام الدستوري لتشريعات الضرورة " دراسة مقارنة ما بين الأردن والكويت "، رسالة ماجستير، جامعة الشرق الأوسط، عمان، الأردن، 2010.

4. عاصم علي العمري، الوظيفة الرقابية لمجلس الأمة الأردني، رسالة ماجستير، جامعة أل البيت، عمان، الأردن، 2000.

5. علي حمود البروي، مظاهر الأداء الرقابي لمجلس النواب "دراسة تحليلية للأدوات الرقابية وتأثيرها على المجلس، 1990–2005 "، رسالة ماجستير، جامعة العلوم والتكنولوجيا، صنعاء، اليمن، 2008، منشورات دار الكتب اليمنية، صنعاء، الطبعة الأولى، 2009.

6. مناور بيان الراجحي، التحقيق البرلماني وتطبيقاته في دولة الكويت، رسالة ماجستير، جامعة الشرق الأوسط، عمان، الأردن، 2011.

- **الأبحاث القانونية المنشورة في مجلات دورية:**

1. أمين سلامة العضايلة، لجان التحقيق البرلمانية في الأردن في غياب آلية دستورية تنظمها "دراسة مقارنة"، بحث منشور في المجلة الأردنية في القانون والعلوم السياسية، جامعة مؤتة، المجلد الثاني، العدد الرابع، شوال 1431 هـ، تشرين أول 2010.

2. إبراهيم كامل الشوابكة، الرقابة البرلمانية على الموازنة العامة للدولة في الأردن، بحث منشور في مجلة أبحاث اليرموك، سلسلة العلوم الإنسانية والاجتماعية، المجلد 21، العدد 3 (أ)، 2005.

3. خالد سمارة الزعبي، وسائل الرقابة البرلمانية على أعمال الحكومة "دراسة مقارنة"، بحث منشور في مجلة العلوم الإدارية، السنة التاسعة والعشرون، العدد 2 ، ديسمبر 1987.

4. ذو الفقار علي رسن وثامر محمد محمد، الرقابة البرلمانية على تنفيذ الموازنة العامة الاتحادية بموجب دستور 2005، بحث منشور في مجلة جامعة بابل، العلوم الإنسانية، المجلد 20، العدد 1، 2012.
5. عادل الحياري، القوانين المؤقتة في الأردن، بحث منشور في مجلة نقابة المحامين الأردنيين، ملحق رقم 1، السنة 25، حزيران، 1977.
6. عادل الطبطبائي، الرقابة السياسية على أعمال الحكومة خلال فترة حل البرلمان، مجلة الحقوق، جامعة الكويت، السنة 15، العدد الأول، مارس 1991.
7. عثمان عبد الملك الصالح، الرقابة البرلمانية على أعمال الإدارة في الكويت "دراسة نظرية تطبيقية"، بحث منشور في مجلة الحقوق والشريعة، كلية الحقوق، جامعة الكويت، السنة الخامسة، العدد 1، فبراير 1981.
8. علي خطار شطناوي، عدم كفاية الرقابة على مشروعية القوانين المؤقتة في الأردن، مجلة دراسات علوم الشريعة والقانون، الجامعة الأردنية، المجلد 24، العدد 1، 1997.
9. عيد احمد الحسبان، إشكالية العلاقة بين الأغلبية والأقلية البرلمانية ودورها في الرقابة على أعمال الحكومة في النظم الدستورية المعاصرة "دراسة مقارنة"، بحث منشور في مجلة دراسات علوم الشريعة والقانون، الجامعة الأردنية، المجلد 31، العدد 1، 2004.
10. فيصل الشطناوي، الرقابة على مشروعية القوانين المؤقتة في الأردن، بحث منشور في مجلة المنارة، المجلد 13 ، العدد الثامن، 2007.
11. فيصل الشطناوي، وسائل الرقابة البرلمانية على أعمال السلطة التنفيذية في النظام الدستوري الأردني خلال فترة (2003–2009)، بحث منشور في مجلة جامعة النجاح للأبحاث (العلوم الإنسانية)، مجلد 25(9)، 2011.

12. كريّم كشاكش، الاستجواب البرلماني في النظام الدستوري الأردني، بحث منشور في مجلة أبحاث اليرموك، سلسلة العلوم الإنسانية والاجتماعية، المجلد العشرون، العدد الرابع (ب)، 2004.

13. محمد عبد المحسن المقاطع، الاستجواب البرلماني للوزراء في الكويت " دراسة تحليلية نقدية في ضوء أحكام الدستور الكويتي والسوابق البرلمانية"، بحث منشور في مجلة الحقوق الكويتية، جامعة الكويت، ملحق العدد الثالث، السنة السادسة والعشرون، جمادى الآخرة 1423 هـ، سبتمبر 2002.

14. نبيل شطناوي، دور لجان التحقيق البرلماني في فعالية الرقابة البرلمانية في الأردن، بحث منشور في مجلة الحقوق، جامعة البحرين، المجلد الأول، العدد الثاني، 2004.

15. نواف كنعان، الرقابة البرلمانية على أعمال الإدارة العامة "دراسة تطبيقية في ظل التجربة الديمقراطية الجديدة في المملكة الأردنية الهاشمية"، بحث منشور في مجلة دراسات العلوم الإنسانية، الجامعة الأردنية، المجلد 22 (أ)، العدد (2)، نيسان 1995.

- **الأبحاث والمقالات والندوات والبيانات القانونية المنشورة على الانترنت:**

1- الأمانة العامة لمجلس الأمة الكويتي، بيانات الاستجوابات، منشور على الرابط الالكتروني التالي: http/:www.kna.kw/clt/run.asp.

2- المؤتمر البرلماني العربي لمكافحة الفساد، ندوة بعنوان " نحو تطوير قدرات البرلمانيين الرقابية"، المغرب، الرباط، في 24-25 أيار/مايو 2006، منشورة على الرابط الالكتروني التالي: http://www.arpacnetwork.org.

3- إدريس الشربجي، استقلالية الرقابة "الغايات والمعوقات"، مقال منشور بتاريخ 30 مارس 2012 على الرابط الالكتروني التالي: http://yemen-press.com.

4- سامر يونس، انجازات مجلس النواب الأردني (المجلس النيابي السادس عشر "2010-2012")، تاريخ 5 يناير 2013، منشور على الموقع الرسمي لمجلس النواب الأردني، على الرابط الالكتروني التالي: http://www.representatives.jo.

5- فارس حامد عبد الكريم، مبدأ سمو الدستور ونظرية الضرورة في الأوقات العصيبة للدولة،2008/2/16،مقال منشور على الرابط الالكتروني التالي:

http://www.iraker.dk/index.php%3Foption%3Dcom

6- مريم الكندري، إعلان الأحكام العرفية في الكويت، ديسمبر 2002، ص1، مقال منشور على الرابط الالكتروني التالي:

http://www.kna.kw/clt/run.asp%3Fid%3D526

7- هاتف الأعرجي، الأحكام العرفية بين المتطلبات والاستثناءات، 2008، مقال منشور على الرابط الالكتروني التالي:

8- http://almadapaper.net/sub/09-211/p06.htm

- **الدساتير والقوانين والأنظمة واللوائح:**

1. الدستور الأردني لعام 1952.
2. الدستور الأردني المعدل لعام 2011.
3. الدستور الأردني المعدل لعام 2014.
4. الدستور الكويتي لعام 1962.
5. الدستور الفرنسي لسنة 1958.
6. الدستور المصري لسنة 1971.
7. الدستور المصري المعدل لسنة 2014.
8. الدستور اليمني لعام 2001.

9. قانون الأحزاب السياسية الأردني الحالي رقم 16 لسنة 2012.
10. قانون الانتخاب لمجلس النواب الأردني رقم 25 لسنة 2012.
11. قانون القضاء الإداري الأردني رقم 27 لسنة 2014.
12. قانون ضمان حق الحصول على المعلومات الأردني لسنة 2007.
13. قانون الدفاع الأردني رقم 13 لسنة 1992.
14. النظام الداخلي لمجلس النواب الأردني لعام 2013.
15. النظام الداخلي لمجلس الأعيان الأردني لعام 2013.
16. اللائحة الداخلية لمجلس الأمة الكويتي لعام 1963.

Abstract

Barriers to Parliamentary Supervision in the Jordanian Constitutional System (A Comparative Study)

By:

Refat Al-Tal

Supervision

Dr. Ahmed Al-Delain

The effective and successful parliamentary supervision is a mean can not be dispensed in activation of the flexible separation principle between the authorities, and support of the democracy, because the parliament is the protector of the rights and freedoms. So, it a mean to reveal of the constitutional and legal breaches caused by practice of the government to works and disposals, through supervisory instruments were arranged and graded from the weakest to the strongest, and consequent of most strongest withdraw confidence from the government.

Where, the study problematic represents in insufficiency of the constitutional and legal regulation to means of parliamentary supervision of works of the executive authority, so, ineffectiveness from use of means of parliamentary supervision in the impact on the approach by the executive authority. The problematic also includes multiplicity of arms of the executive authority and its predominance on legislative authority, because it has the legal, material and human elements, and control of the information sources, which necessitated in this study to reveal of all barriers to parliamentary supervision, in order to put solutions to face them.

The study reached to set of the results; including: the formalism barriers, where the researcher noted there were formalism barriers prevent ability of parliamentarians to do their supervisory role, most

notably: there was conviction that generated the feeling that governments do what it wants, regardless of what want the parliament, also, the inability of parliamentarians on practice of supervisory function with effectiveness, due to decline the efficiency and merit of some parliamentarians or lack of experience in supervision methods, provisions and procedures of its practice. The researcher also noted that weakness of the opposition, and there stable, solitary parliamentary majority that support the sequential governments, may eventually lead to unite the authorities in favor of the executive authority.

Including those related to the substantive barriers to parliamentary supervision, where the researcher noted there were substantive barriers prevent ability of parliamentarians to do their supervisory role, most notably: The Jordanian and Kuwaiti Constitutions give the government the threat right to dissolve the Parliament, we also found that the Jordanian Constitution vacate from the text explicitly considering that request of the General Discussion, the proposal of desire, and the parliamentary investigation from means of parliamentary supervision, although text them Internal system of the Jordanian Parliament. The researcher also found that the Jordanian and Kuwaiti Constitutions contained legalization of subsidiary legislation issued by the executive authority as an application of defense state, or declaration of the martial Laws, or issuance of the temporary Laws in Jordan "necessity ordinances in Kuwait", but, they requires availability of formalism and substantive conditions for the its application and issuance.

The study recommended a set of the recommendations; including: Inclusion the Jordanian and Kuwaiti Constitutions text prevents the threat to dissolve Parliament in the event of use of the parliamentary supervision means from the parliament, also necessity to modification of the Jordanian Constitution by the text considering Parliamentary

investigating committees, request of the General Discussion, the proposal of desire from means of parliamentary supervision. Also necessity to modification the Jordanian Constitution by permission directing of interrogation to the prime minister or competent minister, thereby, reinforcing of the solidarity responsibility principle to the government and individualism to the minister front of Parliament.